

المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتظيم الدولي والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

تأليف
دكتور

جعفر محمد السليم

أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة
دار النهضة العربية
٢٢ شارع عبد الخالق ثروت



المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأسيسية للنظرية العامة
للتنظيم الدولي وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

تأليف

دكتور

جعفر عبد السلام

أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامي أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هذه طبعة أخرى من كتابي المنظمات الدولية ، أقدمها أساساً لأبنائي طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدمها هذا العام لأول مرة لأبنائي طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها في تدريس مادة القانون الدولي بهذه الكلية •

وإذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب الى المشتغلين بالقانون الدولي والتنظيم الدولي بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذي يقتضي توسعاً في عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل التنظيم الدولي وهي الآن كثيرة ومتنوعة ، إلا أن التوجه به الى الطلاب أساساً يجعلنا نفكر أكثر في ضرورة الاختصار على المبادئ والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقاً وسطاً فنعرض الأصول والمبادئ • ولا نتوسع في التفصيلات وإن عرضنا لكثير من القضايا الجديدة والتطورات التي مرت بها نظرية التنظيم الدولي •

والله يوفقنا دائماً الى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا •

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ،
نعرض في الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفي الثاني
الأمم المتحدة . أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات
الإقليمية والمتخصصة .

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب
تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت
وكيف تطورت مع إيضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت
الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات ، والشخصية
القانونية لها .

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنيان
الداخلى للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية
حيث سنتناول بالدراسة المبادئ التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية
وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار
فى المنظمة وكيف ينفذ وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة .
أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية
لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض
والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية
للمنظمات الدولية ، ووسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراستها الكتاب الثانى
لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ،
وندرس فى الباب الأول مفاهيم تحقيق السلم والمبادئ التى تقوم
عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل
التنظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع
الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها .. الخ .

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة الوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية ، لنتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة
ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الإقليمية .

الباب التمهيدي

في

ظاهرة المنظمات الدولية

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هي هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة الاختصاصات دولية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام بمنظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو عنصر التنظيم ، فالمنظمة الدولية تعبر عن وجود شخص قانوني له حقوق وعليه التزامات ، ولا بد لتوافر ذلك من إقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات .

ويعبر الفقه الدولي عن هذا العنصر بتطلب أن يتوافر بشرط الإرادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة .

ويقصد بالإرادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذي يضم في تكوين إرادة المنظمات الدولية هي الدول الأعضاء فيها ، إلا أنه يجب أن يكون المحصلة النهائية لما يصدر من المنظمات ، مختلفا عن رأى كل دولة على حدة .

ويترتب على ذلك أن آثار التصرفات التي تجزئها المنظمات لا تنصرف إلى الدول الأعضاء كل منهما على حدة ، بل التي للمنظمة .

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا مستقل في حياته القانونية عن الدول التي أقامته لتحقيق من وراء اسهامها في عضويته هدفا أو أهدافا معينة .

وقد ثار خلاف في الفقه حول مدى توافر الارادة والشخصية القانونية بالتالى للمنظمة اذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع . واتجه فريق الى القول بأن الارادة المستقلة لا تتوافر في هذه الحالة . بل نكون بصدد ارادة مستقلة لكل دولة . ولانكون بصدد منظمة دولية . وانما اقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على ارادات الدول الأعضاء . وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بموافقتها الصريحة عليها ، وتخضع لشروط الصحة والنفذ الخاصة بالمعاهدات . واتجه فريق آخر الى القول بأن الارادة الذاتية توجد هنا أيضا ، لأن ارادة المنظمة تنصرف دائما الى احداث أثر معين ، بينما لا تنصرف ارادة الدول المشتركة في التصويت الا الى مجرد واقعة التصويت ذاتها لذا فان دور ارادات الدول هنا مجرد الاسهام في تكوين ارادة المنظمة ، وتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانوني مستقل .

أما عن الشرط الثانى المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام . ويقصد بهذا الشرط أن توجد المنظمة لتحقيق أهداف تستمر وقتا طويلا ، وليس مهمة تنقضى بعد تحقيقها . ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم . ومع ذلك لا معنى ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فإن التأييد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لا بد أن تستمر لفترات طويلة تتمشى مع وجود أهدافها ومصلح ذات طبيعة مستمرة .

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فالمؤتمر يعقد عادة لجهة خاصة ينتهى بانتهائها ، بخلاف المنظمة التى تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة .

العنصر الثاني - العنصر الدولي :

ان عنصر التنظيم أمر لازم في أى منظمة دولية أو داخلية ، أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ، وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(أ) الاسهام الحكومى : فلا بد أن تكون الدول هى التى تنشأت المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن ذلك بأن المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك الدخول فى المعاهدات الدولية •

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويعيز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديد من الهيئات الأخرى التى تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ، ولا تنشأ على الخصوص بناء على اتفاق حكومى (١) ، وأن عملت فى حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيها المنظمات الدولية وهى المنظمة الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة •

وقد سبق أن أُلحِصا إلى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى نبهت الدول إلى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير الحكومية للأنظمة الداخلية لدولة معينة أو لعدة دول ، ومع ذلك يوجد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، أما بأنها تلعب دورا فى تشكل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهما

(١). عرف المجلس الاقتصادي الاجتماعى المنظمات الدولية غير الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الائتلافات فيما بين الحكومات - تعتبر منظمة دولية غير حكومية ».

في نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) .

وقد نظم ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة في المادة ٧١ التي نصت على أنه . « يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تدخل في حدود اختصاصه » . وقد أقام المجلس بالفعل نظاما للتشاور مع هذه المنظمات للاستفادة من خبراتها في مجالات اختصاصه (٢) . كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم في أعمالها عن طريق نظام استشاري . وبإدعاء آراء غير ملزمة .

على أنه من المناسب أن نشير إلى ضرورة التمييز بين المنظمات الدولية غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئات التي تتكون من الأشخاص في النطاق الدولي ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التي

(١) احمد سويلم المعري ، الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، أبريل ١٩٦٨ ص ٩٤ .
(٢) وضع هذا النظام في البداية بقرارات من المجلس أصدرت في ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقد أصدر المجلس نظاما جديدا في ٢٥ يونيو ١٩٦٨ وبمقتضى هذا النظام الجديد وضعت شروط دقيقة لمن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التي تتخذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصل بها إلى الوقف من النظام الاستشاري أو الشطب منه . كما قيد المجلس طريقة التمثيل والتعاون عن طريق التصويت الاستشاري ويبدو أن الدافع إلى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التي تستهدفها الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .
يراجع في شرح أبعاد المشكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقة الإشارة إليه ص ٢٢٥ ، ومقالا له بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٧ بعنوان :

تتكون في داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية في الخارج ، بل أن منها مؤسسات خاصة تسمى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجي ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين .

والمميز الرئيسي بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية يتصل بالهدف ، فهو الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة في الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولي في الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثاني الذي يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولي وترتبط الوظائف التي تقوم بها المنظمات بالأهداف التي يسمى التنظيم الدولي الى تحقيقها بشكل عام في هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبعث هذه الأهداف في البداية ، ثم نبعث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفا يمتنيز الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبعان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولي .

هدف تحقيق السلم الدولي :

ان نظرة فاحصة لكل المجهودات التي تبذل في النطاق الدولي ترينسا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التي جلبت على الانسانية مرتين خلال جيل واحد أحزانا يمجز عنها

الوصف^(١) . ويعد هذا هو الهدف الرئيسي لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهاء من يربط كل أنشطة المنظمات الدولية بهذا الهدف^(٢) ، وذلك على أساس أن تحقيق الرفاهية أو الكفاية الدولية إنما يستهدف في النهاية تحقيق السلم الدولي أو تجنب ظاهرة الحرب . ويبدو أن هذا المنطق هو ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل في الاسهام في توفير الظروف المواتية للسلم ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلي على وسيلة واحدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنا الراهن شبيه بينديقية متعددة الطلقات ، لا بينديقية ذات طلقة واحدة ، انطلاقا من الارتياح في صحة تصويب هدف أى امرئ نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة ، على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلم هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطلقات^(٣) » .

ولذلك فإن الميثاق قد أخذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولي هي منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سوف نفصل فيما بعد .

وأساس اهتمام المنظمات الدولية بمنع ظاهرة الحرب ، هو التطورات المعقدة التى أحضرت إليها فيما سبق ، وجعلتها

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) كلود ، النظام الدولي والسلم العالمى ، ترجمة عبد الله العريلى ص ٣٠٠ .

(٣) يراجع فى التفصيل : كلود النظام الدولي والسلم العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله المريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعدها الدكتور حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، معهد الدراسات العربية بالقاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها .

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالمناسبة لطابع العالمية ، فإن الحرب الحديثة إذا ما قامت في منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم في العالم بين معسكرين شرقي وغربي ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما . وبالمناسبة للشمول ، فإن الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة في جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى في المجهود الحربي ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوي وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية في كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بمحتم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتي تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين^(١) .

لذلك كان من الطبيعي أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولي هو المطلب والهدف الرئيسي الذي نجده في مواثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التي لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب .

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي والاقليمي علي السواء فجميعها تضع مناهج لحصل المشاكل بين الدول بالطرق السلمية ولقمع العدوان . او ما يسمى منهج الأمن الجماعي .

(١) محمد جليلي ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ - ص ٢١

هدف الأمن الدولي :

ونقصد بالأمن الدولي هنا مفهوما خاصا ، هو تهئية الأحوال لقيام السلم الدولي أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهدف الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجد أن هذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجه الى تقوية التعاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التي تتحسن فيها العلاقات بين الدول ، على أساس أن ذلك يؤدي في النهاية الى تحقيق السلم ومنع الحرب .

وكذلك يفرق بين السلم السلبي Negative Peace والسلم الإيجابي Positive Peace على أساس أن الأول يتم بكيفية ابعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب . في حين أن الثاني يهتم موضع أنظمة تقربها من بعضها البعض حتى تتعاون وهو يعتمد على دور المصالح المشتركة للمجتمع الدولي ، يركز عليها ويقويها حتى يقوم النظام الدولي على صرح متين ، لا يمكن هدمه بسهولة . ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المستكوك فيه امكان منع الحرب بأسلوب السلم السلبي ، طالما ظلت الأسباب التي أوجدتها قائمة ، لذا من الضروري أن يقوم نظام للمعدالة مقبول بشكل عام من الدول (١) .
a commonly accepted order of justice

وقد استخدم الميثاق اصطلاحى السلم والأمن الدوليين بشكل لا معنى للترادف ، وانما ينطوى على أن الميثاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر (٢) .

(١) حسن الجبلى ، مبادئ الامم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦
(٢) نلاحظ أنه في معظم النصوص التي ورد فيها السلم الدولي ، اقترن ذلك بمبادرة الأمن الدولي (المواد ١ فقرة ١ ، ٢ فقرة ٦ .
١١ فقرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين عن أن الميثاق قد أراد بكل من هاتين العبارتين معنى مختلف . ويراجع في التفاصيل :

J. M. Domenach, our moral involvement in development
U. N. Information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة « حياجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة • أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي (حياجة الميثاق) •

وهكذا أفنى عالم مليء بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفي أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفي أن ننشأ جهازا تنظيميا - تعرض عليه المنازعات التي تقوم بين الدول - فإلى المدى الذي تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فإن السلام لا يمكن أن يستمر . وبعبارة أخرى فإنه في عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذري والفضاء الشامل لا يمكن أن يستمر العالم إلا بإزالة جذور المنازعات التي يؤدي استمرارها إلى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولي أن ينشئ أنماطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادئ يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة . وعلى حد تعبير هامبرو ، فإن على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولي . أن علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج إلى تضامن دولي أكبر في المستقبل . لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولي القديم ، وينبغي على القانون الدولي أن يعنى بشكل جدي بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتي تقود بالأشخاص في النهاية إلى استخدام العنف » .

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر • فالظلم الشديد الناتج عنه — والذي يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتماله الى الأبد ، واذا ما بلغ درجة حادة في مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فإنه قد يسوقه الى استخدام العنف . وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع . كامالا يمكن حصر أضراره في نطاق الدولة التي يوجد فيها . فهو يؤثر في مصالح المجتمع الدولي ككل ويضر بها على حد سواء (١) .

ونجد هذا المعنى في عديد من مواثيق المنظمات الدولية والمتخصصة . ونذكر منها تلك العبارة التي جاءت في ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) « ولما كانت الحروب تنشأ في أذهان البشر ، فإنه ينبغي أن تقوم في أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » .

وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولي ، حاجته الى التعاون بين مختلف الدول . بتركيز الانتباه الى نواحي الاهتمامات المشتركة للبشرية ، وبغرسها عادات التعاون التي تؤهل الكائنات الانسانية ، وتمعدها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الايجابي ، محل توقع النزاع المقيم . وأنشئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبادلة ، والتي تبدو ذات قيمة كبيرة جدا في نظر المستفيدين منها . الى الحد الذي يجعلهم يتجنبوا الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجاء الى الحرب .

ويتصل بتحقيق الأمن الدولي تخليص المالم من الظاهرة الاستعمارية التي سادت خلال القرن الماضي وأدت الى سيطرة

(١) يراجع في التفاصيل :

W. Verwey, economic development.

Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على اخضاع شعوب عديدة لمعاملة غير انسانية • لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع الهامة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح في ميثاق منظمة الوحدة الافريقية الذي نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة :

- ١ — تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها •
- ٢ — الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها •
- ٣ — القضاء على الاستعمار في جميع أشكاله من القارة (١) •

المبحث الثاني

نشأة المنظمات الدولية وتطورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التي تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية المشتركة ، والتي تكتسب استقلالا ذاتيا عن الدول التي أنشأتها^(١) وبثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شخصيتها القانونية ، والآرادة الذاتية التي تتمتع بها ، والاختصاصات التي تستطيع ممارستها ... الخ ، والتي ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعيننا الآن هو ايفاض الوقت الذي نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت في الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التي أدت الى قيامها^(٢) .

نشأة المنظمات الدولية :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولي فهي ليست في الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت في نطاق أمانات المؤتمرات . ومن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهي تستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا فهي تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحاول الحصول على مواقف متسقة للدول ، ولكنها لا تفرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلي

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 52.

(2) محمد حلفظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقي من الدول ١٠٠٠ النخ.
ويبقى أن نبحث عن الوقت الذي تحقق فيه هذا الوجود ، وهو
النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، والذي وجدت فيه أكثر من
منظمة دولية * وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليباً
وأشكالاً جديدة .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هي تلك التي تبدأ من مؤتمر فيينا عام ١٨١٤-
١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطور
الفعلي للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثاني من القرن
التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هي مرحلة ما بين الحربين العالميتين التي
شهدت إنشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية في اتفاقية
غرساي ، والتي امتدت إلى إنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ،
لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهي تبدأ من نهاية الحرب الثانية وتمتد
حتى اللحظة الحاضرة ، وهي التي شهدت قيام منظمة الأمم المتحدة
والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها في
تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن إلقاء الضوء على كل
مرحلة منها .

(أ) المنظمات الدولية في الفترة من ١٨١٥ إلى ١٩١٤ :

١ - المؤتمرات الأوروبية (١)

يحتوي مؤتمر فيينا اللبنة الأولى التي سبقت ظهور المنظمات

الدولية بمعناها الحديث خلال القرن التاسع عشر • فلقد كان الهدف من هذا المؤتمر هو إعادة الإرتفاع الى ما كانت عليه في القارة الأوروبية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلم من خلال النظام الأوروبي الجديد الذي كان قد ظهر منذ فترة وجيزة •

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوروبي Concert of Europe تعبيراً واقعياً على النصو الذي تضمنته اتفاقية شامو Chaumont في أول مارس عام ١٨١٤ • حقيقة لم يتضمن الاتفاق انتهائى للمؤتمر نصاً صريحاً يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فان الصلف الرباعى الموقع فى ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائى لنابليون ، قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك • وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوروبية المحاولات الاولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيها فكرة اشراف الدول الأوروبية الكبرى على السلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام • وقد أبرمت الدول الأوروبية العديد من الاتفاقات التى تؤكد هذا الوضع ومنها التحالف المقدس Sainte alliance والحلف الرباعى • وتعتبر اتفاقات لاهاى التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تنويعاً لهذه السياسة حيث حققت العديد من الانجازات الهامة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحداد (٢) •

٢ - الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة • ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعاً دولياً احتاج لتحقيقه قيام هيئة دائمة :

(١) يراجع مؤلف سورنس السليق الإشارة اليه من ٥٨ - ٥٩

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations,

New York 1967, P. 7.

لها ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية في الدول الأخرى . وقد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ إلى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة .

وقد تنوعت المصالح والخدمات التي تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتحادات اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلماني الدولي عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولي ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات شأنا كبيرا جعلها تكون اتحادا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سمي اتحاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولى مهمة التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات .

ونستطيع أن نقرر مع البعض (١) أن هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هي البداية الحقيقية التي تطورت من عندها فكرة المنظمة الدولية العامة . ذلك أن تحديد شروط العضوية في هذه الاتحادات وكذلك ممارستها لأنشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفي كثير من الأحيان ، احتاجت أعمال بعض هذه الجمعيات إلى إبرام معاهدات بين الدول ظمنا وجد في حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ — ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

وفي العديد من الحقول التي بدأت تتكون فيها اتصالات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلها ولتقوم لدول بالعمل فيها بدلا من الأفراد .

عقول الموازين والمقاييس فقد تكون اتحاد خاسر في هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك إلى اتحاد بين الدول يعمل في هذا النحل .

(1) Bowett. The law of international institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذلك تحولت الجمعية الدولية لمحماية الممثل الى منظمة النجدة
الوطنية (١) .

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات ان التعاون بينها
فيها يكون مفعرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامة التى
تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان
ذلك فى المجال عن طريق التطور من الاتصادات الخاصة الى
الاتحادات العامة .

٢ - الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فيينا الذى عقد عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحته
سلطات تشريعية قوية . فقد اعطاها حق تعديل النظام الأساسى لها ،
وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية فى الأقليم النهر
تتخذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة . ونفس
الوضع تكرر عندما أنشئت اللجنة الأوروبية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ ،
ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، والبر عام ١٨٤٩ ،
وغسيرا (٢) .

النقل بالسكة الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوروبا منذ زمن بعيد .
وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرفق يقبل بطبيعته الإدارة الدولية .
ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس
الاتحاد الدولي للنقل بالسكة الحديدية عام ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق .

(٢) P. Reuter, institutions internationales, 1960 P. 187.

عزل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية في نطاق هذا المرفق^(١) :

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة .

وقد كان الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union هو الذى عهد ليه بهذه المهمة . وقد تكون له مكتب لدارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح لغيره بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت .

وبتوالى الاكتشافات فى هذا النطاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعترى الانحدار الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية .

البريد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ .

حلل الشؤون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد هذا الاتصال هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى .

(١) يقرر بويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتصال ، إلا أن أجهزة لم تكن تلك سلطات تشريعية حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمرات التى تنعقد دوريا وتنتج بين ممثلى الدول الأعضاء ، ويضيف اليه على الزعم من أن « المكتب » الذى ينتج بالخصاصات فنية لم تكن له سلطات قضائية ، إلا أنه كانت له سلطة تقنية فى التشريعات التى تنتجها بين الدول الأعضاء .

يحكم أن الأمراض لا تعرف الحدود • وتم تأسيس مكتب دولي للصحة العامة في باريس عام ١٩٠٣ • وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته •

الشيئون الاقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التي أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد صناعة السكر (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعي الدولي (عام ١٩٠٥) •

الشيئون العلمية :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولي للموازين والمقاييس (١٨٧٥) • وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث • ونظرا لأنه كان يشترط الاجماع لصدور القرارات في معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة •

ومع ذلك فهناك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لانشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمي ، بعد أن نجحت وحقت العديد من المنافع للدول (١) •

(١) بول ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩/٤
محمد حافظ غقم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢ •

(٢) ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٨٩ •
يمكن أن نذكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية في هذه الفترة : الأولى هي الأجهزة الاستعمارية التي انشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية في الشرق الأوسط وفي الشرق الأقصى ، والتي كانت تستهدف توحيد مجهودات الدول الاستعمارية في بعض المسائل التي تهم مصالحها كالمسائل المسيحية (لجنة القسطنطينية) ، لجنة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم ، والتي أدمج ميثاقها في اتفاقيات الصلح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الإقليمية الأخرى كاللحلف الصغير ، والحلف البلقاني ، وميثاق سعد آباد ... الخ .

واستمرت الاتحادات الدولية التي وجدت في المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا في هذه الفترة . وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية . وقد وضع عهد العصبة مبدءا اشرف العصبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا .

ونظرا لتعدد المنظمات الدولية في هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود .

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على الفور منظمة

بوخارست ، لجنة طنجة) ، او المسائل المالية (لجان الدين العثماني والمصري واليوناني والمراكشي والصيني) ، او المسائل المتعلقة بالاتجار بالرفيق (مكتب زنبيل ومكتب بروكسل) . والثاني هو الاتحاد الأمريكي ، والذي نتج عن التقارب الثقافي والفكري بين دول القارة الأمريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربي في شؤون القارة الأمريكية . وقد ظهر هذا التقارب في المؤتمرات الدورية المتعددة التي بدأت تنعقد منذ عام ١٨٩٩ ، والتي اتبعت « مكتبيا » هو بمثابة اتحاد أمريكي يتسع على عاتقه التحضير للمؤتمرات الأمريكية . انظر . محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢١ .

عالمية أخرى هي الأمم المتحدة . ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيام بأي عمل هام . ولكن هذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى إلى الأمم المتحدة ، لولا أن استقل العديد من الدول الجديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة إلى المنظمة ولكن في الفرع الذي لا تسيطر عليه الدول الكبرى . وأعني به الجمعية العامة (١) . ومن ناحية أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى في مختلف قارات العالم تحاول أن تتجحر فيما أخفقت فيه الأمم المتحدة .

وقد أدى التطور العلمي إلى نشأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة اليونسكو وغيرها .

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد شكلاً مستمر قيام منظمات دولية في النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بله أن قد بدأت تقيم إلى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حدث بالنسبة للأمم المتحدة .

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطي كافة وجوه النشاط البشري في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمي العصر الذي تعيش فيه بعصر التنظيم السدولي .

(١) بدأ مجلس الأمن يمارس مسؤولياته ويستعيد وضعه في المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الأمريكي السوفيتي الأخيرة ، كما تجلجج بوضوح في معالجة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي للنزاع الذي نشب في الشرق الأوسط بعد أكتوبر عام ١٩٧٣ بخير الدول العربية وإسرائيل .

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتي منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها • ونبادر الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذي يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هي معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات •

أولاً — العضوية :

من أهم التقسيمات التي تجرى للمنظمات الدولية تقسيمها على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام اليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذي تمارس فيه نشاطها • وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية • وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، وبسط نشاطها الى كل العالم • والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الإقليمية — فهي على العكس — لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينة ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوجود الأفريقية ، وجامعة الدول العربية •

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٥٥ ، ريتزر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ • فيلاس • القانون الدولي العام ، المرجع السابق ٢٤٩ •
يومن البقعة المصري : محمد حلفظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤
محمد طلعت الضيفي ، الأحكام العامة في قانون الأمم • التنظيم الدولي •
الإسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣ • عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات
محمد سامي عبد الحميد • قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨
هي • الطبعة الثانية ١٩٧٢ • ص ٤٩ •

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن تطورات عديدة قد أضافت أبعادا أخرى إلى هذا التقسيم : فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تقتسأ في اطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقا بين مجموعات من الدول الأعضاء في هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة في هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية تشعر أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء في الجامعة العربية . وتمثل أوروبا أيضا حقلًا للتجارب النشطة في هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التي تستهدفها .

ومن ناحية أخرى فلقد أوجدت هذه التطورات نوعا آخر من المنظمات الاقليمية التي تجمع دولا من مناطق جغرافية متمسدة ولا يسمح — مع ذلك — كافة الدول بالانضمام اليها . ويطلق البعض عليها اصطلاح *interregionales* عبر الاقاليم . والنموذج الواضح لذلك هي منظمة حلف الاطلنطي حيث تضم الى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوروبية ، وتغطي هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثا المنظمات التي تقوم بنشاط فني أو اقتصادي يتصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجي الككاو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولي للسكر . . . الخ » .

وسواء أكانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فان هناك شروطا لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات . انما لا نجد في مواثيق المنظمات العالمية شروطا تتمثل بصفة العضو في حين نجد ذلك أمرا أساسيا في المنظمات الاقليمية . فبالنسبة للانضمام الى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفي بإعلان الرغبة في الانضمام وقبول أحكام الميثاق . ويشترط ميثاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، فضلا عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها • أما في منظمة الوحدة الأفريقية . فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية •

ثانيا - الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها . الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة • والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة • ولقد أوكل ميثاق سان فرانسيسكو الى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين . وحتى العمل على تنمية حقوق الانسان والاشراف على ادارة اقاليم دولية • ونجد نفس الوضع في المنظمات الإقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية •

ومع ذلك فغالبية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية • وتغطي هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريبا سواء في جانبه المالى أو الاقتصادي أو الاتصالي ، أو المبحى أو الثقافي ... الخ •

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلا • فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج الى جهود دولية للتنسيق بينها • بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعا أو مؤقتا في حالات أخرى • فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل — كمنظمة شمال الأطلسي — على بحث الخطط العسكرية لدولها مع أعمال التعاون الاقتصادي بينها • لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساسا ، الا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية • كذلك فرغم أن المنظمات الأوروبية

الثلاثة الفصم والصلب والسوق الأوروبية المشتركة واليوراتوم منظمات ذات أهداف اقتصادية إلا أن الهدف النهائي الذي تمهد له اليوم هدف سياسى وهو قيام أوروبا القوية المتحدة • وحتى لو لم يتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه بين الدول الأعضاء وخارج دوائرهم •

ثالثا - السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى علاقات متعددة فى النطاق الدولى • ولا يمس قيام المنظمات الدولية هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول فى مجالات اختصاصها • لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل من عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يطو للبعض أن يسميها^(١) • وتعتبر الأمم المتحدة — على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جميعتها العامة) وكذلك المنظمات الاقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى • أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى السيادة •

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وإنما تمثل بدءا لمجتمع فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على تجميع وظائف وأنشطة تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات دولية دائمة تتمتع باستقلال وإرادة متميزة عن الدول المؤسسة لها • وهى تغبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

(١) تراجع رسالة الدكتور الشافعى محمد بشير بعنوان نظرية الاتحاد بين الدول ، وكتابه « المنظمات الدولية » ص ٢٧ •

ترأب تحررا من كل الدول أو مجموعات الدول التي أنشأتها ، واقتربت من ضرورة الدولة الاتعافية أو الاتصادات الدولية التي لا تسير علة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وانما تنشأ هيئة أو سلطة عليها مشركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تام . عن هذه الدول فى المسائل المعهود اليها بها • وقد أوجد هذا التطبور ظاهرة فوق القومية التي أشرنا اليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التي تقوم على هذا الأساس :

١ - أنها لم تنشأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولي وأهم النماذج التي تمثلها هى المجتمعات الأوروبية (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، السوق الأوروبية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكن يمكن أن نضيف اليها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولي •

٢ - أن هذه المنظمات تمهد لتنظيم المجتمع الدولي على أسس جديدة ، وسوف تؤدي الى قيام قانون دولى يختلف عن القانون الحالى ، وعلى الخصوص فى انشاء الهيئات المشتركة التي تمارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه المنظمات لم تنقل الدول الأعضاء حتى الآن الى شكل الاتحاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحويل السلطات من الدول الأعضاء الى المجتمع ينحصر فى حقول معينة : وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيق وتطوير الوظائف المعينة التي نقلت الى المجتمع بمعاودة متعددة الجوانب • والثانى : أن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية لم تدخل كلها الى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيذية للمجتمعات الأوروبية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تعمل سوى جمعية مؤلفة من ممثلين للبرلمانات القومية للدول الأعضاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا يبدو في المرحلة الراهنة اذن أن تأخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمي في كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند حد العلاقات بين متساويين ، وانما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذلك يتمثل التوحيد في نطاق بعض المسائل . وهذا بلا شك يقتضى تنظيما جديدا يستطيع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولي . وهذا التنظيم يدخل في نطاق القانون السدلى ما لم يتم الاتحاد الكامل الذى من شأنه أن يلغى النظام الدولي الحالى ، ويجعل التنظيم مسألة داخلية تقوم بها الهيئات الجديدة .

٣ - أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولي كله في المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للتباين الايديولوجي والسياسي والجغرافي الضخم بين مختلف الدول . لذلك نرى الظاهرة في النطاق الاقليمي بحسب الأصل . أما ما وجد منها على المستوى الدولي ، فانها تمارس اختصاصاتها في نطاق محدود للغاية وفي مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية .

٤ - تعتبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة في ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهي أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحتاج على الخصوص على تصديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة .

هذا وإلى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الاتحادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المسادية التي لا يترتب عليها أى أثر قانوني كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) .

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدولية على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتي (١) :

١ - توجد منظمة واحدة لها صفة العالمية أو العنصرية والعمومية في الاختصاص وهي منظمة الأمم المتحدة . وتختلف سلطات الهيئات المختلفة للأمم المتحدة ، وإن دخلت جميعها في نطاق المنظمات التعاونية ما عدا التدابير التي يمارسها مجلس الأمن في حالة الأمن الجماعي .

٢ - توجد نسبة ليست صغيرة من المنظمات الوطنية العامة الاختصاص ، والتي لا تتمتع بالسلطات مضمونة ، وهي تلك التي توجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات التعليمية المتخصصة ، أو التي تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية . وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سلطات محدودة . ولقد وجدت تخصصات أخرى منظمات تعليمية متخصصة ذات اختصاصات واسعة مثل السوق الأوروبية .

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف أو الوظائف التي ينبغي تحقيقها إلى منظمات سياسية (الأمم المتحدة) مجلس أوروبا ، ومنظمات اقتصادية (المجموعة الأوروبية) ومنظمات عسكرية (حلف الأطلس) ومنظمات اجتماعية (منظمة العمل الدولية) . وأجمع في هذا التقسيم ميلاس ، المرجع السابق ص ٢٥٠ . وتحدد انطلاق البعض من منطق قيام بعض فروع المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية وأخرى بوظائف شبيهة قضائية وتنفيذية إلى القول بإمكان تقسيم المنظمات وفقاً لهذه الوظائف - راجع مفيد شهاب - المنظمات الدولية ١٩٧٢ ص ٥١ - ونحن نرى صعوبة إقراء هذا التقسيم للعظم بوجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس إحدى هذه الوظائف بشكل مستقل وكامل . فهناك محكمة العدل الدولية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تعدان فروعاً لمنظمات أخرى - كما لا توجد منظمات متخصصة في الوظيفة التشريعية والمحاكمة تقوم ببعض المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية عند ممارسة وظائفها . وبالجملة يصعب القول بوجود منظمات متميزة عمليات تنفيذية فقط . والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبيهة تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية في بعض الأحيان في نفس الوقت .

(٢ - المنظمات الدولية)

المبحث الرابع الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

أثار الفقه القانوني الدولي منذ وجدت المنظمات الدولية ، مشكلة
حول ما اذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية
أم لا .

فاتجه البعض الى نفي استباغ الشخصية القانونية على
المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هي الشخص القانوني الذي نه أهلية
الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق في النطاق القانوني الدولي ، وأن
المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر في شخصيتها ولا
تتقل اختصاصاتها اليها .

ويبدو أن هذا الرأي قد ساد في وقت لم يكن للمنظمات الدولية
أهمية كبيرة أو كانت — بعبارة أخرى — في بداية نشأتها ، لذا لا يستحق
هذا الرأي أية مناقشة ، وإنما الذي يستحق المناقشة هو مدى
توافر الشروط التي ذكرناها لقيام المنظمة وهي الشروط التي تتصل
بالتنظيم وبالاختصاص الدولي ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، والا
كانت ميكلا شكيا لا وجود له في الواقع .

وإذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة في المنظمة ، كان لها
الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

وبتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمة الآن نجد أن المقومات
اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهي الادارة الذاتية ، وممارسة
اختصاصات دولية ، متوافرة في المنظمات الدولية .

وهذا الذي وصلنا اليه هو نفسه ما انتهت اليه محكمة

المعدل الدولية في رأيا الاستشاري الصادر عام ١٩٤٩ (١) • فلتسند
رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية • وقد أسست هذا
الرأى على عدة حجج هي :

١ - أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمرا أساسيا
لإنجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها في الميثاق ، وأنه
لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس
أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية •

٢ - « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع
الدولى ، تملك السلطة - طبقا للقانون الدولى - في أن تأتى الى
الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective
international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم
وحدهم » •

وواضح أن الحجة الأولى التى ساقتها المحكمة تتصل بفكرة
الاختصاص وأن الحجة الثانية تحل فكرة الكيان الذاتى أو الإدارة
الذاتية التى تنشئها الدول • ويسلم معظم الفقهاء بأن ذلك الذى
قررتة المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح -
من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها - أن الوصول الى

(١) محمد سليم عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ،
ص ٧٤ •

(2) I. C. J. Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة في هذا الرأى أن الاختصاصات الواسعة
التي قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود أجهزة معينة لها اختصاصات
محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بأن يقبلوا للمنظمة كل
مساعدة ، وأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وأن يعطوا
المنظمة الامنية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على
أنها تتمتع بشخصية قانونية واضحة للمنظمة •

• المعاهدات، ومماؤسة الوظائف لا يتأتى - بصورة كاملة - إلا بالاعتراف
المنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص
الصريح على ذلك في ميثاقها ؟

يندرج أن نجد، فصوصاً صريحة تقرّر الشخصية القانونية
للمنظمات الدولية في المواثيق الأساسية لها . ومع ذلك، فهذا
ما يوجد مثل هذا النص فإنه يلزم الدول الأعضاء بقبول
المنظمة كشخص قانوني مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن
- بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولي - أن يقوم بها
سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانوني للمنظمة تجاه
الدول غير الأعضاء . فإذا ما ثار شك لدى شخص قانوني آخر
في اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فإن نصاً صريحاً
بهذا الشكل يساعد في حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضروري أن يوجد مثل هذا النص لدى
نظام بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . وإذا ما اتفقت
مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات
دولية ، فإن ذلك لا يمكن تفسيره إلا على أساس أنهم يريدون
منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسي في هذا
الشأن هو المعيار السياقي أيضاً ، أى معيار الاختصاص
الدولي (٢) .

(١) محمد سليم عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .
(٢) أ. ج. شريفر ، قانون المنظمات الدولية ، المراجع السابق
ص ٦٢٨ ، عبد العزيز سرحان ، قانون المنظمة الدولية ، الطبعة الأولى
ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التي تثبت للمنظمات هنا تثبت لها في مواجهة الكافة ، وليس بالنسبة للاعتراف فقط على ما يرى البعض^(١) ، وهذا ما سنعرضه في بحثنا عن إمكانية الاعتراف الدولي في حكمها المتأخر إليه .

(١) يقول الدكتور محمد خاليل عاتق في هذا المعنى أنه « من المفترض أن شخصية المنظمات الدولية تنفج آثارها في مواجهة الدول الاعضاء ولا تنفج هذه الآثار في مواجهة الدول الأخرى . والسبب في ذلك أن الدول غير الاعضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية ومن ثم لا تلزم باحكامها . كما أن تريان آثار الشخصية الدولية للمنظمة في حق غير الاعضاء قد يضر بمصالح هذا الغير الذي قد يختلف نفسه مضطرا لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصود على الدول فقط . » .

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٥٦ .

وينكر الدكتور على صادق أبو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية مع تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولي العام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المؤلف في الفقه من ربط الأهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد أن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية في مواجهة الاعضاء وغير الأعضاء على السواء ، لأنه متى توافرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فإنها تعمل ، في مواجهة الأعضاء وغير الأعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكد الواقع الدولي .

المبحث الخامس

حدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

إذا كان الفقه الدولي الغالب قد أقرّ للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، إلا أنه لا يسلم للمنظمات بكافة الحقوق والاختصاصات التي تتمتع بها الدول ، الشخص الدولي الأساسي .

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا من توسع اختصاصات المنظمات الدولية . وسنبعث فيما يلي معيار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها في مبحث أول . ثم نتحدث في مبحث ثان عن نظرية الاختصاص الداخلي باعتبارها التقييد الرئيسي الذي يرد على اختصاصات المنظمات الدولية .

أولا - ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها :

إذا كان الاتجاه الغالب في الفقه ينحوي نحو الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، فإن هذا لا يعني ، مع ذلك - المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسبب وجود اختلافات جوهرية بينهما . وحينما سلمت محكمة العدل الدولية للمنظمات بالشخصية القانونية ، لم تقل أن حقوقها وواجباتها تماثل حقوق وواجبات الدول^(١) . وبعبارة أخرى فالمحكمة قد رأت أن المنظمة شخص قانوني دولي ، وقابل لمحاكمة حقوق وواجبات دولية أما مدى هذه الحقوق والواجبات فيعتمد على أغراض ووظائف المنظمة كما حددت في ميثاقها ، وكما تطورت

(١) يرجع في تفاصيل هذه المسألة :

Mannel Rima - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations, B. Y. I. L., 1970, pp. 480.

في العمل الدولي (١) .

وعلى ذلك فإن القدر من الحقوق والالتزامات الذي ينبغي الاعتراف به للمنظمة ، إنما يتوقف أولا وأخيرا على إيجباؤها وظائفها المنصوص عليها في ميثاقها أو المفهومة ضمنا من المعاهدة المنشئة لها : منظوروا اليها على أساس صورتها المتبلورة من خلال ما جرى عليه العمل . وبذلك فإن الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعة وظيفية . *de caractère fonctionnel* (١) وتتوقف على مقدار وطبيعة الوظائف المنوط بالمنظمة ممارستها ، لأن الشخصية القانونية لم يعترف بها للمنظمة الا لتؤدي من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصور منطقيا أن تزيد في اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظائف .

ويرتب النقص الدولي على هذه الحقيقة مجموعة من النتائج الهامة :

(١) يراجع شرمزر ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٢٦ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمات الدولية ص ١٨٧ وما بعدها .

وتقول المحكمة في هذا المعنى انه ليس نفس الشيء الذي يقال من الدولة . لانها ليست دولة على وجه اليقين ، أو أن شخصيتها القانونية وحقوقها وواجباتها هي نفسها الخاصة بالدولة . وما يعنيه ذلك أنها هو أنها شخص من أشخاص القانون الدولي ، وقادر على حيازة حقوق وواجبات دولية ، وأن لها اهلية في الاحتفاظ بحقوقها عن طريق التقاضي .

« That is not the same thing as saying that it is a state which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of state . . what it does mean is that it is a subject of international law and capable of possess, international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bring international claims . » , I.C.J Reports 1949, 174

(٢) محمد سيلى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩١ .

١ - تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نشاط وسلطات المنظمة ، ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول . كما أن هذه السلطات مقيدة بالمعنى من التمثيل أو بمعنى آخر بوظيفتها .

وتتوزع المنظمات بعملية هذه الاختصاصات . فممارسة الاختصاصات ليس مجرد حرق للمنظمة ، وإنما هو واجب مفروض عليها (١) .

٢ - تتمتع المنظمات الدولية بكافة الاختصاصات والسلطات التي تكفل لها أداء وظائفها المقررة في الميثاق ، وحتى إذا لم يكن هناك نص صريح يتكلم عنها . وهنا يتحدث الفقه عن التفسير الوظيفي للمعاهدات . ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ينبغي أن تفسر وفقاً للهدف الذي تبتغيه . ومن خلال مقتضيات وظيفتها التي تبدو من خلال التطبيق اليومي لنصوصها بصرف النظر عن إرادة الأطراف أو نياتهم . ففي نطاق المعاهدات ، المعتدية ينبغي على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو إرادتهم . أما في نطاق للمعاهدات التيسارية عموماً ، والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بصفة خاصة ، فإنه لا ينبغي أن تحكمها النصوص الماضية ، وإنما الحياة الآتية . فعندما تقسم المنظمات الدولية وتمارس عملها في المجتمع الدولي ، تكتسب حياة ذاتية وتتطور في العمل ، ليس طبقاً لإرادة الأطراف ، وإنما وفقاً للظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية ، فهي مثل السفن عندما تترك الترسات التي بنيت فيها ، تبحر بنفسها ، ولا تحتاج إلى أي رباط يثبدها لهذه الترسات . إنه ينبغي عند تفسير المعاهدات أن ننظر دائماً إلى الأهداف ، وليس إلى النظم . والنصوص ينبغي أن تفسر بدون آثار ، أو أن تتعطل آثارها لكن تتماشى مع الهدف المستلزم إذا

(١) بول روبرت المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

كان تطبيقها يؤدي الى اضرار واضحة ، أو الى نتائج تفتير
أهداف المنظمة التي تحكمها :

ثانيا - احترام الاختصاص الداخلي للدول :

أن التوسع في تفسير موانيق المنظمات ، لا ينبغي أن اختصاص
المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته . فضلا عن ذلك فهو يلقي
مقاومة من الدول . ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هو
نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التي تعد من صميم
المسلطان الداخلي للدول . فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه اذا ما كانت الدول تعطى
للمنظمات اختصاصات معينة ، فإن ممارسة هذه الاختصاصات
يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها . ذلك أنه لا
ما تقسم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة
عليها exclusives وحدها ، وإنما على العكس تحرم المنظمة
دائما من الدخول في بعض الميادين .

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية في كل من عهد عصبة
الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص
المادة ١٥ فقرة ١ يقول أنه : « إذا ادعى أحد أطراف النزاع ،
وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تحفظ ، وفقا للقانون الدولي
في الاختصاص الداخلي البحت لأحد طرفي النزاع ، فليس للمجلس
أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » .

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فإن نص المادة ٢ فقرة ٧
جاء يقول : « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن
تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لأحد ما ،
وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن ينصوا مثل هذه المسائل » .

لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع .

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الآخر ، إلا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحرم على المنظمة الدولية أن تتدخل في الميادين التي لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولي » .

واستنادا إلى هذا النص ، أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مداولات المنظمة ، وأن كان من الملاحظ أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لم تلتق بالا إلى مثل هذه الاعتراضات .

وتقوم هذه النظرية على فكرة السيادة التي تقتضي أن تعطى لكل دولة القدرة على حل مشاكلها الداخلية ، وتقرير سياستها الخارجية على الوجه الذي تراه يتفق مع مصالحها . ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلي في معاهدات التحكيم القديمة ، والتي احتوت على نصوص تحد من اختصاصات المحكمين في المسائل التي تتصل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالها .

وكان أول نص صريح ورد في هذا المعنى هو ذلك الذي جاء بمهد العصبة . ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة : فنص عهد العصبة يجعل الأساس الذي يستند إليه في الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولي ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولي هو الأساس . وبالتالي فهو يوسع من دائرة هذه المسائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصا أوسع للدعاء بدخول المسألة في اختصاصها الداخلي .

ومع ذلك فإن العمل في ظل الأمم المتحدة ، قد أتجه إلى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد في حدود ضيقة . والسبب في

هذا الوضع هو تلك الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للمنظمة في بعض المسائل مثل حقوق الإنسان . فالملاحظ أن اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل في كل ما يتعلق بحقوق الإنسان ، ومن ثم فمن الصعب تصديد النطاق الخاص للدولة في هذه المسائل . ونقص الوضع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالقوة الدولية .

ويمكن أن نضع الأسس الآتية لمعرفة المسائل الداخلية :

١ - مسائل لا يثور الشك في أنها لا تدخل في النطاق الخاص للدولة : وهي تلك المسائل التي نظمت بواسطة القواعد الصامدة للقانون الدولي سواء العرفي أو الاتفاقي (المسائل المتعلقة بحصانات الدول وأجهزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) في نطاق هذه المسائل تعمل الدولة من خلال المجتمع الدولي وتخضع لاختصاصات المنظمات الدولية بشأنها .

ويمكن أن ندخل في نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التي - وإن كانت - لا تزال في منطقة مشتركة بين السياسة والقانون ، إلا أنه يجب أن تنظم بواسطة القانون الدولي لأن طبيعتها تدخلها في النطاق الدولي . ونذكر من هذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التي تهدد السلم الدولي .

٢ - جميع تصرفات الدولة التي لا تدخل في الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيها الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذي تراه محققا لمصالحها ، ولا يمكن في هذه الحالة أن يتدخل القانون الدولي أو المنظمات الدولية في تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعارض مع الأحكام العامة في القانون الدولي . وتتفقد الدولة ما تكون قد التزمت به دوليا في أي من هذه المسائل ، عملا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وهذه هي المسائل الداخلية بشكل عام .

٣ - وأخيرا هنالك طائفة ثالثة من المسائل تفرع بسبب الأول، من النوع الثاني ، ولكن لا يقسمهم أدنى شكلة في اعتبارها مشكلة داخلية ، وخصومها المطلق الخاص للدولة . وهي مسائل لا يمكن أن تصور تنظيم القانون الدولي لها ، وذلك كالسياسة الخاصة بنظام الحكم في الدولة وبالنظام الاجتماعي ، وتكوين الحكومة والانتخاب ... الخ .

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أسطفا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التي تدخل في الطائفة الثانية الى النطاق الدولي ، عندما يتطور التنظيم الدولي العرفي أو الاتفاقي ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا في بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية . أما الطائفة الثالثة فهي بحسب طبيعة النظام القانوني لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فإنها لو نظمت بالقانون الدولي وتدخلت فيها الدول الأخرى ، فإن ذلك يعنى إصدار حكم بإعدام الدولة . ولا يمكن فيها أن تعتبر القانون الدولي أو قانون التنظيم الدولي قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وإنما يتحول لكي يكون قانونا فوق الدول وتنظيمها يملوهم وينظم المسائل التي تقوم من عليها . وواضح أن هذه المسائل هي التي نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص الخاص للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه .

الباب الثاني

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم موانيق المنظمات الدولية القواعد التي تعمل على أساسها أجهزةتها ، والطريقة التي تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولي في معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سنقول عرضها في هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافا ت طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية في خمسة فصول ندرس في الأول المساهمة في المنظمات الدولية • وفي الثاني أجهزة المنظمات الدولية ، وفي الثالث الأحكام المتصلة بالمعاملين بها وفي الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفي الخامس القواعد الخاصة بإعادة النظر في موانيقها •

الفصل الأول

المساهمة في المنظمات الدولية

تحكم المساهمة في المنظمات الدولية مجموعة من المبادئ الهامة ، أهمها مبدأان : الحرية ، والدولية .

المبحث الأول

حرية المساهمة في المنظمات الدولية

أولا — حرية الدول في الاشتراك في المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس في بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة في أن تساهم في إنشاء المنظمات الدولية . وحتى إذا قررت الاشتراك في تكوين منظمة دولية ، فإن لها الحق في أن تتسحب من المنظمة ، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة في نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(١) إنشاء المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا إذا ما نظرنا الى الطريقة التي تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضروري أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية *traité constitutif* وتجري المعاهدة على عقد مؤتمر دولي تعد فيه الدراسات التحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه المعاهدة المنشأة للمنظمة . ويلزم لكي تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاتقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق (١) وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

(1) P. Vellas : Droit International Public. Institutions Internationales. 20 édition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثلثي الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت .

ويمكن أن يتم إنشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخلو بعدا المساهمة من الدول في المنظمات فسيبين :

الأول : أن المنظمات التي تنشأ بقرار من المنظمة تعدد في النساب الأعم ، فرعا للمنظمة يقتضي التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقا للأوضاع المقررة ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة يجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

وقد استقر العمل في مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك في المنظمات الدولية . ونشير في ذلك إلى فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة الصادرة في ١٩٤٨/١/٢٦ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرأي ، الفتوى رقم ١٨ والتي تطلبت لاشتراك مصر في منظمة الصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنقحة لها ، عرضي الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى في ذلك إلى أحكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التي تقر بمساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التي تقرر الحصصات والامتيازات التكنولوجية للمنظمة لمطالبتها في الدول المشتركة فيها ، فضلا عن تطلب اصطناع بعض التشريعات لتقسيم المنظمة بمهامها . وواضح أن جسم هذه المسألة من بين تلك التي تطلبت الدساتير المصرية كلها - بما في ذلك دستور الدستور الأخير - تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولي العام في أحكام المحاكم وما جرى عليه العمل في مصر ، القاهرة ١٩٦٣ ، ص ٣٣٦ .

« غنيد جسر من الحقائق السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد سيارت منظمات تقنية أكثر منها سياسية » ويحقق ذلك انتشارا للمصالح وتلبية للحاجات الدولية المشتركة • مما يزيد التضامن الاجتماعي ، في النطاق الدولي ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية (١) •

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن ينشأ وفيها لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية » • المادة ٢/٧ ، كما نصت المادة ٦٨ على أنه « ينشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنا للثئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشأ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » •

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وإن تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفي الذي يمكنها من ممارسة النشاط المهود به اليها بكفاءة • لهذا يسميها البعض بالانظمة الداخلية *l'organisations internes*

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية *commission internes* وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة في كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، أو منظمة التنمية الصناعية المبنية عام ١٩٦٥ •

والثاني : أن دور المنظمات الدولية في إنشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر في المادة على اتخاذ المبادرة في الدعوة الى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة أمانتها • وتجري الترامات التحضيرية في مثلها • وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدمو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول

(١) غيلاس ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ •

تدوات الثنائى بمقتضى إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد المبينة فى المادة الخامسة والخمسين .

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة فى الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئيسية لها . ولا يمكن إلزام أى دولة أن تعين عضوا فى أية منظمة دولية . ولها الا توقع على معاهدة تنشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت فى الأعمال التحضيرية لها . ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وإن وقعتها . وهذا ما رأيناه يؤسح بالنسبة لمعاهدة فرساي التى أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكى ويلسون دور كبير فى إقرارها ، إلا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة فى عضوية عصبة الأمم (١) .

٢- (ب) - حق الانسحاب :

يعتبر حق الدولة فى الانضمام الى المنظمات حقها فى الانسحاب منها . ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، إلا أنه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وإن لم ينص عليه صراحة . وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت اندونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوروبا فى ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن أحست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكري فيها ، وانسحبت فرنسا من الجناح العسكري لحلف الأطلسى عام ١٩٦٩ .

ولكن لما كان الانسحاب يرقب آثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فإنه كثيرا ما يلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يقتضيه وضعه ويؤيد على إرادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارىء .

(١) راجع برلين برل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويجمل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهذا الشكل :

١ - اشتراط الاخطار الكتابي وهو العنصر الأساسي الذي تقرره كل النصوص .

٢ - اشتراط مرور فترة أولية يتمتع خلالها الانسحاب (١) .

٣ - اشتراط انقضاء أجل ، معين يسمى بفترة التمهدة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا (٢) .

٤ - تعميم الالتزامات القائمة قبل أن يتحقق الانسحاب . ومعظم الالتزامات التي تقصد في هذا المفهوم ، هي الالتزامات المالية ، على نحو ما نجد في المادة ٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، والمادة ٥ من منظمة العمل الدولية ، والمادة ٣ من عهد عصبة الأمم . ويثير هذا الشرط صعوبات كثيرة في نطاق

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وإن كانا نجده في المنظمات ذات الطبيعة العسكرية أو الإدارية ، مثل المادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتي تسمح للدول الأعضاء أن تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما أن منظمة الأغذية والزراعة تتطلب مرور أربع سنوات .

ولهذه الشروط في الواقع أهمية ، فهي تساعد المنظمة على متابعة نطقها من صمب في بداية حياتها ، فضلا عن أنه إذا كان يلزم لتحقيق أهداف إحدى المنظمات استمرارها لفترة معينة ، فإن شرط التبضع يكون ذا فائدة ، وأخيرا فإن نص الزمن والمنظمات يكسبها نوعا من التفسيرية الأمر الذي يتوقع معه أن يكون ميل الدول الأعضاء إلى التخلل من الاتفاقية أمرا أقل احتمالا .

يراجع في هذا المعنى : محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في حقون الأمم ، التنظيم الدولي ، ص ٤٥٨ .

(٢) الإبدالمؤسست لفقرة العضوية في المنظمات الدولية هو صلبان ، وإن كان يقل إلى عام واحد في كثير من المنظمات « الاتحاد الدولي للمواصلات اللائكية ، هيئة الصحة العالمية » .

المنظمات المالية • وإذا ما أخذنا بحسالة البنك الدولي في الاعتبار ، فإننا نجد المادة ٤/٦ تنص على استمرار حيوية الدولة ما دامت عليها قروض • ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصا تتكلم عن التزامات أخرى • من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذى يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر في استمرار صحة الالتزامات التى تحملها من أى اتفاق عمالى « المادة ٥ » (١) •

(ج) حق الامتناع عن المساهمة في نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة في الامتناع عن المساهمة في أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فإن الأمر يختلف فيما إذا كان الوضع يتعلق بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق في الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك في المداولات وهذا ما حدث عندما تخيب الاتحاد السوفيتى عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجا على احتلال فرموزا لكرسى الصين في مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضا تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظه على جنوب أفريقيا الذى امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الأبارتيد • وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التى تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءا كبيرا من مسؤولية الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها • أما إذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فإنه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل إلى حد فصلها من العضوية •

ثانيا - حق فسخ الدول للمنظمة الدولية :

لا تزال المنظمات الدولية مجتمعات إرادية يحكم قبول الدول

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية - المرجع السابق ص ٢١٦ •

فيها اعتبارات عديدة ، والمعضوية الملزمة من الشروط تمثل وصيما استثنائيا . ويخضع قبول الدول الجديدة في المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء على قبولها أو رفضها بمحض إرادتها .

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد للمنظمة الدولية .

الأولى : تعتبر أشدها تقييدا وتمثل في اشتراط الدعوة المسبقة *l'invitation Préalable* وهي طريقة النادى المعلق الذى لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء . وهذا هو النظام المعمول به في المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل - عهد الاطنتي » .

والطريقة الثانية : تتمثل في تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافر شروط العضوية فيه . وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة في نطاق منظمة الأمم المتحدة . ففي فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على قبول الدول التي تنتمي الى الفريق المعارض لها . ولم تنفجر الأزمة الا ابتداء من عامي ١٩٥٤ - ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من انصار كل منهما . ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات في القبول ، اذ تسمى الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب في الانضمام . وذلك كوسيلة لتسبب الأصوات . لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالنظر لتضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء في المجتمع الدولي .

والطريقة الثالثة : هي أسهل الطرق وتمثل في أجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة . وهو ما نجده في أغلب الاتفاقيات التي تنشئ منظمات عالمية وتجنيز الانضمام اليها بانداء الرغبة في ذلك .

ثالثا : حق الوقف والطرد من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق في استبعاد الدول التي لا تحتترم التزاماتها التي سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها . وتنص مواثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا في المثل الدولي . وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق عام ١٩٣٩ عند ما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا . وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها في دائرة النفوذ الشيوعي .

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين . اذ هو يجرد المنظمة التي تتخذه من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة .

أما عن اجراء الوقف . فنجد النص عليه في بعض المواثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذي أعطى مجلس الأمن حق وقف أى عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابى أو اكراهى ضده . ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة في اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو في نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له . ومع ذلك فالعمل الدولي لم يشهد حالات وقف الدول في منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة . قام صندوق النقد الدولي بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية .

(١) نجد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، المرجع السابق ص ٤٦ ، بوزيت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٧ .

المبحث الثاني مبدأ الدولية

من المبادئ الهامة التي تحكم المساهمة في المنظمات الدولية ، مبدأ الدولية . ونعني به قصر المساهمة في أعمال المنظمات الدولية على الدول وحدها . ونسند ذلك نتيجة طبيعية لكون القانون الدولي لا يترفع أبناسا بقدر الدول أعضاء له ، ويميز العلاقات الدولية موضوعا له .

ويكفي أن نستطلع شروط العضوية في أية منظمة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ^(١) .

ويتربط على هذا المبدأ نتيجة رئيسية هي : الاحتكار الحكومي للتمثيل الدولي .

فمن النتائج التي تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها ، مقصورا على الأجهزة المخولة في التصرف باسم الدولة ، وهي الحكومات . ويتضمن هذا المبدأ تطبيقات في غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفة .

(١) فالوفود الممثلة للدول في المنظمة الدولية هم عبارة ممثلون معينون من قبل الحكومات . وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مسئولين عن أعمالهم أمامها ، وتنطبق هذه القاعدة على كافة الوفود المنتدبة لاجتلاء مقعد مخصص لاحدى الدول أي كانت مؤهلاتهم الشخصية : برلمانيين ، موظفين ، جامعين

(1) P. Laurent, les organisations internationales, introduction au droit international, Fasc 112, P. 1.

أو اثنين ، ، ولا تختلف القاعدة الا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون - على أساس صفتهم - للمساهمة في أعمال جهاز دولي . فهم يحتفظون في هذه الحالة بحريتهم الكاملة في الكلمة ، وإن كانوا لا يعبرون إلا عن رأى استشاري ، لا يحسب في التصويت (١) .

وهو من صنفات عديدة عندما تختار حكومة إحدى الدول بالتوقيع التتويج . فإذا تدخلت المنظمة الدولية - تستعمل تستبعد هذه الحكومة وفداً تتبني لأن أولئك الحكومة السابقة ؟

نارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة الجبر في الجمعية العامة للأمم المتحدة . فلقد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالى للحكومة السابقة وعينت وفداً بدلاً منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأي رفض واعتبرت تبعية الوفود لحكوماتهم تبعية كاملة . ولا تملك المنظمات الدولية بناءً على ذلك - عند اجتماعها لصحة أوراق اعتماد الممثلين - أن تناقش شرعية النظام الحاكم في الدولة ، لأن ذلك يمد دخلاً في الشؤون الداخلية للدول الأخوت .

(ب) على أن قاعدة اختيار التمثيل في المنظمات للحكومات لم تتبدل تاريخياً في بعض المنظمات . ففي سفيد من أجهزة المنظمات الأوروبية مثل مجلس أوروبا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختار أعضاؤها من برلمانات الدول الأعضاء . وهكذا تكون هناك بعض أنواع من

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبرهنة المنظمات الدولية ، وسومة القانون الدولي ؟

التمثيل الديمقراطي غير المباشر • ويوجد خلاف
في طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومى يظهر في وضع
الوفود ، فهم صاروا منذ الآن محميين في ممارسة
وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضع عزل في أثناء
دورات انعقاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصالح الخاصة
في بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشكل واضح في
منظمة العمل الدولية • فكل الوفود تتشكل من أربعة
أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنان الآخران
يمثلان العمال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا
المجموعتين يندمجون في الوفد الرسمى للدولة ويساهمون
في المناقشات ، ولهم نفس الحقوق المقررة للممثلين
المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين
قد تمت مناقشتها بمناسبة ما دار في نطاق منظمة العمل
الدولية حول موضوع الوفد السوفيتى • فلقد رفض من
يمثلون أصحاب في المنظمة أن يدخلوا بينهم ممثلى
الموظفين السوفيت • لأنه في دولة لا تعترف بالملكية الفردية
لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سوى
موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش
الأهمية الرئيسية لتمثيل المصالح في منظمة العمل
الدولية •

وهناك تمثيل آخر للمصالح في بعض المنظمات نذكر منها تمثيل
جماعات المنتجين للفحم ، والعمال والمستقدين في المجتمعات
الأوروبية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين في المناقشات والمداولات
الا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجد أن العديد من المنظمات الدولية تسمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل أحدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوربية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما إذا كان هناك احتكار حكومى لتمثيل المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانيين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وإن كانت هذه الاستثناءات تهدد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلاً عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساساً — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصل الثانى

أجهزة المنظمات الدولية

إذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية قانونية فى النطاق الدولى ، فإنه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن ارادتها المتميزة ، وتمارس باسمها السلطات والتصرفات القانونية(١) . وتختلف هذه الأجهزة من منظمة الى أخرى ، من حيث العدد والسلطات ، وتوزيع الاختصاصات بينها . ومع ذلك فإن استقرار واقع المنظمات الدولية حالياً يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها . وسنبحث فيما يلى سبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهزة ووظائفها فى مبحث ثان .

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدولية

أصبح من السمات الرئيسية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقوم بالوظائف الموهود بها الى المنظمة . ويرجع ذلك الى أسباب عديدة(٢) :

أولاً - قاعدة التخصص :

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحكم مختلف أوجه النشاط البشرى ، وذلك بسبب تعدد الظواهر ، والحاجة الماسة الى إتقانها .

(١) عبد العزيز سرحان ، الأصول المعينة للمنظمات الدولية ، المراجع المنشوق ص ١٦٨ .

(٢) يراجع عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ .

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم • تلقت
شككت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لدراسة النشاط الوظيفي للعصبة ،
ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيام المنظمات العامة المالية
بالمناشط الوظيفية ، إلا أن هذه اللجنة ، قدرت أن النجاح الذي
أحرزته اللجان الوظيفية في ظلها يعد أساسيا ، و قدرت أن كشف
العصبة لامكانيات التعاون الدولي في نواح كلفت بمعية عن الاهتمام
العالمى حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحي السياسية ،
يعد أعظم اسهام قدمته العصبة الى عالمنا المعاصر ، وقدس له البقاء
والحوام •

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال السلطات الوظيفية لمجلس
العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمام بإنشاء
الوكالات الاقتصادية والاجتماعية^(١) •

ثانيا - اعتبارات سياسية :

إذا كان يدخل في نشاط المنظمة وظائف ذات طبيعة متباينة ،
سياسية واجتماعية واقتصادية مثلا ، فانه من الملائم تخصيص
لجان لها حتى لا تطغى المسائل السياسية على المسائل الأخرى ،
وتنقص من القدر الذى تستحقه •

ومن الاعتبارات التى تراعى بهذا الشأن تحقيق رغبة الدول
الكبرى فى إنشاء فروع يكون لها السيطرة عليها - كما نرى فى
مجلس الأمن - مع عدم إهدار دور الدول الأخرى بتمتعها
بالتساوى فى الفرع العام •

ثالثا - ديمقراطية الإدارة :

من الأسس الهامة التى يربعاها المنظمون للمصالح والإدارات

(1) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

في الأنظمة الإدارية الحديثة ، ديمقراطية الإدارة ، لذا تسمى المنظمات الدولية إلى توزيع عادل للسلطات بين الدول الأعضاء ، وإذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشتركوا في الإدارة الفعلية للمنظمة ، فإنه لا مناص من إنشاء أكثر من فرع يفتص بالمنقشة ، وإقرار التوصيات بشكل عام ، وفرع يتولى الإدارة الفعلية ، وذلك بدلاً من إنشاء جهاز واحد تسيطر عليه طائفة من الدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار .

المبحث الثاني

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يميز الفقه الدولي عادة بين الأجهزة الرئيسية
Principal organs والأجهزة الثانوية
Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية في معظم المنظمات الدولية في ثلاثة :

أولاً — جهاز رئيسي — صانع للسياسة يعرف باسم الجمعية assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء . وله سلطة الرقابة على عمل المنظمة ، والحكم في ميزانيتها ، وسلطة إقرار الاتفاقات والتدابير والترتيبات الأخرى . وفي إصدار توصيات إلى الأجهزة الوطنية في مختلف الدول . مثل جمعية منظمة الصحة العالمية .

ويختلف الوضع الذي يكون عليه هذا الجهاز من منظمة إلى أخرى من حيث موعد الدورات التي ينعقد فيها ، وعدد الوفود التي تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التي يتمتع بها .

الثاني — عبارة عن جهاز تنفيذي أو مجلس ، يضار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محدود من

الدول الأعضاء • ويختلف الأسس التي يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذي • فأحياناً يتطلب تمثيل الدول لأكثر أهمية في الفرع الذي تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعي مثلاً » ، وهذا ما نراه في مجلس منظمة الطيران المدني ، مجلس المنظمة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية) ، وقد يكون المعيار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية في العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذي لاتحاد البريد العالمي) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب موثاق معظم المنظمات الدولية أن تكون مسئوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه في طبيعتها ، ولا تسمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجة لتزايد مهام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبدأ اللامركزية الادارية • وتمتع كل منظمة بحرية كبيرة في انشاء هذه الأجهزة • وأهم النماذج المعروفة حالياً لهذه الأجهزة هي :

١ - المؤتمرات الإقليمية : مثل اللجان الإقليمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، واللجنة الاقتصادية لأوروبا ، أو منظمة العمل الدولية •

٢ - تعيين لجان استشارية : سواء ذات اختصاص عام أو في مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية) •

٣ - تأسيس لجان وظيفية ، تعنى بحقوق خاصة من الأنشطة

(١) مراجع المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

Starke, an Introduction to international law, seven edition, London 1972, P. 577.

(اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي - لجنة حقوق الانسان مثلا) .

٤ - مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية ، والذي يمكن أن يلحق بها ممثلين للموكالات الخاصة التي تعمل في هذا المجال .

٥ - توجد كذلك برامج - تجمع لها الجهود وتستهدف تحقيق اغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمي للأمم المتحدة ، والذي خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) .

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو التالي :

١ - المنظمات الأكثر قديما والأقل تعقيدا - تتمثل في جهاز رئيسي واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعد أمانة ، وعدة أجهزة ملحة به . وفي هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات في الجهاز الرئيسي . وتقوم الأجهزة الملحقة بوظائف الحراسة والاستشارة . أما الأمانة فهي بمثابة جهاز اداري بسيط ، يلعب دور الموظفين في الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذي للقرارات التي يتخذها المؤتمر أو الجمعية . وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة (٢) .

وتساهم كل الدول في اتخاذ القرارات في نطاق الجهاز الرئيسي . ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن . وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

(١) يراجع في التفاصيل : كولبارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) مرسيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

للدول العربية ، منظمة للوحدة الأفريقية () ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة في هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزية في جهاز الرئيسى .

أما النموذج الثانى فهو أكثر تعقيدا ، اذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلى رئيسى ، ونجد مثال ذلك في عهد عصبة الأمم وفي الأمم المتحدة ، فلقد أنشأ عهد العصبة الى جانب الجمعية العمومية ، مجلس العصبة . وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للصيانة ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا . ويستجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص . ولكن يبقى أن الفرق بين هذا اللون واللون الاول ليس جسيما ، اذ أن كل هذه الأجهزة مشكلة من وفود تمثل الدول الأعضاء . ولا يترجم الخلاف الا بمدى التمثيل الكامل أو الجزئى للدول في مختلف شروعات المنظمة .

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضحا عن الصورتين السابقتين . لأنه يجعل تشكيل الأجهزة في داخل المنظمة الواحدة يختلف : فعلى سبيل المثال نجد لجنة الوزراء في مجلس أوروبا تقابلها جمعية استشارية تختار البرلمانات الوطنية أعضائها . كذلك فان المجتمعات الأوروبية الثلاثة تمثل منظمات أشد تعقيدا . تنوجد بداخلها جهازا يمثل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمانية ، ويوجد أيضا جهاز تنفيذى أو حكومى يعمل باستقلال عن الدول الأعضاء . ونجد أخيرا محكمة مستقلة عن الأجهزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح . وهذا التنوع في الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بها — على الأتمل من حيث المظهر الخارجى (١) .

الفصل الثالث

الموظفون الدوليون

سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في الأول تعريف الموظف الدولي ونقيره من المقائات التي تشبهه معه ، ثم نتكلم في الثاني عن المركز القانوني للموظف الدولي .

المبحث الأول

تعريف الموظف الدولي

يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في خدمة دولية (١) . ونعتقد أن هذا التعريف ينبغي أن يكون من العناصر التي يتطلبها الفقه في الموظف الدولي ، كالمثل لتنفيذ اتفاق دولي ، بحكم كون المنظمات الدولية لا تقوم إلا من طريق اتفاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدي العمل لصالح المجتمع الدولي ، ذلك أن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العامة الدولية . ومع ذلك فبتدليل هذا التعريف يفرض أماناً ضرورة توافر الشروط الآتية في الموظف الدولي :

١ - يجب أن يعمل الموظف الدولي في خدمة - ليس مصلحة دولة معينة - ولا مجموعة من المنظمات الخاصة التابعة لجماعات مختلفة - وإنما إدارة دولية *administration internationale* لا تتصل بجولة معينة ، وإنما بمجموع الدول الأعضاء .

٢ - يعمل الموظف الدولي من أجل تحقيق الأهداف التي

(١) Grand. le Secrétaire des institutions internationales,
Pt. ٤ e. Vol. 79. 1951.

أنشئت من أجلها المنظمة ؛ ومن ثم فهو لا ينشغل بالمصالح الخاصة لدولة عضو ، وإنما بمصالح المجتمع الدولي في مجموعه .

وقد نشور بعض الصعوبات في الحالة التي يكون العمى المعهود إلى الموظف القيام به ، ذا طابع محلي . ويتم في إقليم دولة معينة . وقد أدت تطورات عديدة إلى ترديد هذا النوع من المهام . وقد اعترفت محكمة منظمة العمل الدولية للعاملين في منطقة الشرق الأوسط ، وللقائمين على رعاية شئون اللاجئين الفلسطينيين ، بصفة الموظفين الدوليين . وواضح أنه مهما كانت المهمة هنا محلية ، إلا أنها تؤدي لمصالح المجتمع الدولي كله (١) .

٣ - وينبغي أخيراً أن يتفرغ الموظف الدولي للمهمة الملقاة على عاتقه . وبمعنى آخر يجب أن يكون الموظف الدولي ، موظفاً طويلاً الوقت لدى منظمة دولية ولادة مستمرة . وتوجد عقود توصف بأنها مؤقتة ، رغم أن الموظف يعمل فيها متفرغاً لمصالح منظمة دولية . وهنا نجد أن فكرة الاستمرار هي التي تسمح بتمييز الموظف الدولي عن المستخدم الدولي وهو الذي يندب لإداء عمل غير مستمر (٢) .

وعلى أساس هذه العناصر يمكننا أن نميز الموظف الدولي عن ثبات أخرى تعمل في خجعة المنظمات الدولية . فالواقع أنه يقوم بالعمل لإداء المهام الموكول إلى المنظمات الدولية القيام بها أكثر من عنصر ، فهناك عنصر الممثلين الدوليين ، وهم هذه الفئة التي تتشكل منها الوفود الرسمية ، والتي تعبر عن إرادة

(١) - ج. ل. ب. ، المنظمة الدولية ، المراجع السابق ص ٥٩٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٨٩ .

(٢) - محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٨٦ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولي ج ١ ، ص ١٠ ، مغيذ شهاب ، المنظمات الدولية ص ١١١ .

الدول المثلين لها ، وتتمتع بنظام قانوني خاص هو النظام الذي يحكم الدبلوماسيين في مختلف الدول .

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تستعين بهم المنظمات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مساعدات سريعة . فالمنظمة قد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام في المجال الاقتصادي مشروع اقتصادي ... الخ » .

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطورت دولية جديدة الى نشأة فئة جديدة من العاملين في المنظمات الدولية ، هي فئة هؤلاء الذين يعملون بصفة دائمة ، في خدمة المنظمة ، ويتولون وظائف معينة ثابتة ، ويخضعون لنظام قانوني متميز ، وهم فئة الموظفين الدوليين .

ومن الأهمية بمكان تمييز كل طائفة من هذه الطوائف عن الأخرى وبيان كيف وجدت كل طائفة ، وما هو العمل الذي تؤديه .

١ - الممثلون الدوليون والموظفون الدوليون :

يختلف النظام الذي يخضع له الموظف الدولي اختلافا تاما عن ذلك الذي يخضع له الممثل الدولي . ونستطيع أن نتلمس بينهم الفروق الآتية (١) :

١ - يقوم الموظف الدولي بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

(١) يراجع في التفرة بين الموظف الدولي وممثل الدول الأعضاء بشكل عام ، حافظ قاتم ، ص ٨٥ . وايضا :
Bedjaoui, les fonctions Publiques Internationales et Influences Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

المنظمة ، في حين أن الممثل الدولي ، جراحين مصالح دولته ، ويهمه
— مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة
الموفدة له .

٢ — يخضع الموظف الدولي للمنظمة الدولية ، وهي التي تعينه ،
وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره . أما الممثل
فتعينه الدولة المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع
للتعليمات التي تصدرها إليه دولته في أدائه لعمله .

٣ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء للممثل الدبلوماسي يكون
لدولته التي تحاسبه على أي تقصير في تقديره لهذه الرابطة ،
أما الموظف ، فإنه وإن كان يرتبط برابطة الولاء للدولة التي ينتمي
إليها بجنسيته ، إلا أن هناك ولاء للمنظمة ، وخضوعه لولاء
الصالح العام الدولي .

٤ — وأخيرا فإن الممثل الدولي يعتبر دبلوماسيا ، ويعامل في
النظام الدولي على هذا الأساس فيتمتع بحصانات وامتيازات
دبلوماسية ، في حين نجد أن الموظف الدولي يستقل بنظام خاص
للحصانات تجعله يتمتع بها في مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ،
على خلاف الممثل الذي يمد شخصا عاديا في دولته . وفيما عدا
ذلك تتشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين
الدوليين (١) .

٢ — المستخدم الدولي والموظف الدولي :

عرفت محكمة العدل الدولية العامل الدولي بأنه كل شخص
يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة في ممارسة إحدى

(١) يراجع في التباين بين "مبدأ حفظ قائم" المنظمات الدولية ،
المرجع السابق ص ٨٦ .

وظائفها ، سواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر . • بصفة دائمة
أم لا ، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه (١) »

وعلى أساس هذا التعريف يشمل اصطلاح التعامل الدولي كل
طوائف العاملين في المنظمة الدولية عدا الممثلين .

ولكن لا يميز الآن المستخدم الدولي *l'agent international*
عن الموظف الدولي . • على أساس ما سبق أن وضحناه من قيام
الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمة ، وخضوعها لنظام قانوني خاص .
على خلاف الفئة الأولى التي تتولى أعمالاً مؤقتة .

هذا ، ويخضع المستخدمون الدوليون للمبادئ العامة في قانون
المنظمات الدولية ولما يوجد في المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج
وضموم . • وواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاماً قانونياً عاماً
ومتميزاً لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين (٢) .

٢ - التحول من المستخدم إلى الموظف الدولي :

خلال فترة تاريخية طويلة ، كانت المنظمات الدولية تستعين

(1) Cf. *Reparation des dommages subis au service des Nations unies*, avis consultatif ; C.I.J., Recueil 1949, P. 177.

(٢) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٩٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٨ ، كوليسار ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ .

ويرى الدكتور طلعت الخنيسي أن ما يميز الموظف الدولي عن المستخدم الدولي هو أن وصف الموظف يسازم :

١ - أن تكون هناك وظيفة عامة أي وظيفة لها هذه الصفة وبمولة بهذه الصفة .

٢ - أن يكون التمييز في الوظيفة بصفة منتظمة عن طريق السلطة الدولية المختصة .

(٣) محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ،

أساسا بالمستخدمين الدوليين • فلقد كانت تلجأ الى موظفي الدول المنظمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها في دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم في المؤتمرات الدولية • ولكن عندما بدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقوم بوظائف دولية دائمة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية • بدأت المنظمات تحسن بالحاجة المساسة الى وجود أشخاص دائمين يعملون في خدمتها ، ويتولون الوظائف التي تؤديها • وهذا التحول هو الذي نقل الوظيفة الدولية من الوصف العرضي الى الوصف الدائم ، والذي أدى الى وجود الموظف الدولي *Le fonctionnaire international* الذي يؤدي عملا دائما في خدمة مرفق عام دولي (١) •

لذا يقال ان ظهور الوظيفة العامة الدولية هي التي حولت المجتمع الدولي من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيم الدولي • فعندما كانت الاحلاف هي السمة الغالبة في التعاون الدولي ، كانت المناقشات في المؤتمرات الدورية وغير الدورية هي وسيلة ادارة ذلك التعاون • ولكن الدول أحست بضرورة أن لا يقطع العمل في الفترات التي تتعقد فيها هذه المؤتمرات • « ومن هنا بدأت الأمانة العامة للاجتماع تلعب دورا متميزا ، تجاوز بها نطاق النشاط المكتبي ، اذ امتدت جهودها الى أكثر من تسجيل الاجتماعات ورعاية الجاني وتوزيع الوثائق ، وترجمة الأعمال وتنظيم الاجتماعات ، انها لم تعد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات في دورة واحدة ، بل غدت حلقة تربط ما بين الدورات المتعاقبة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات .. » (٢) •

وهكذا ، فبعد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

(1) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1969, P. 1.

(٢) محمد طلعت الفني ، الاحكام العملية في قانون الامم ، الج ٢

في أن ممثلي الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشاور حول مصالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعد أن تنقضى دورات المؤتمرات والفروع التي يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولي ، وتبقى أجهزة الخدمة المدنية ، الدولية لتتفقد وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخرى التمثيلية ، لذلك فليد قيا بحق انه في كل الهيئات التمثيلية تنظم الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هي العنصر الدولي الذي يتألف منه التنظيم ، أو هي المنظمة (١) . ففى كل المنظمات الدولية يجتمع الممثلون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين في أبنية المقتر الرئيسي اقامة الدليل على أن المنظمة أكثر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية (٢) .

٤ — الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية الوطنية تتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامة ، الأولى في خدمة مصالح عدد من الحكومات والثانية في خدمة مرفق من مرافق إحدى هذه الحكومات .

كذلك فان هناك رابطة تاريخية بينهما : فالوظيفة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفة الوطنية ، إذ كانت المنظمات الدولية تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهامها قبل أن تستقل الوظيفة الدولية . وقد أحدث ذلك تأثيرات بالغة في نطاق القانون الدولي ، إذ استعار العديد من الأحكام التي تحكم الوظيفة العامة في المجتمعات الداخلية وأخذ يطبقها في النطاق الدولي مما أدى الى ظهور « القانون الإداري الدولي » والذي ينظم نواحي الإدارة

(١) بجاوى ، الموظف الدولي ، ص ١٦٦ .

(٢) كلود ، النظام الدولي والسلم العالى ، المرجع السابق ،

المعاملة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التي تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها . بل إن البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الإدارة العامة فقط ، وإنما هي من صميم القانون الإداري الداخلي ، وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين ، والتي تتيح لهم التقاضي أمام محاكم إدارية دولية ... الخ (١) .

ومع ذلك فتوجد فروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

١ - الوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولي بين الحكومات ، أي أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتخاضب بين مجموعة الدول الأطراف في الاتفاق . بينما نجد أن نطاق العمل في الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين والأوامر التشريعية التي تضعها السلطة الحاكمة في دولة معينة .

٢ - وتتكشف هنا الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلي والمجتمع الدولي في نطاق الوظيفة العامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة في النطاق الداخلي تؤكد حكم القانون وتملي على الموظف القيام بتنفيذه ، لا نجد مثل هذه السلطات في المجال الدولي . ومن ثم نجد دور الموظف الدولي في رعاية وتطبيق

(1) Langrad, La fonctionnaires internationaux, Luxembourg, 1960, P. 2.

وأيضا بحث الدكتور عز الدين غودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجرة العلوم الإدارية - المجلد الثاني - ١٩٦٤ ص ٩٢ . وهو يقول في هذا المعنى إن « الإدارة الدولية لا تختلف في أصولها عن الإدارة الوطنية . فكلاهما من أشكال الإدارة العامة ، والأساليب الفنية التي تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة في أحدهما هي صالحة لتطبيقها بالآخرى ، بل أنها لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفية عامة في خدمة حكومية واحدة أو عدد من الحكومات تنفيذا للاتفاق الدولي » .

الاتفاقات الدولية لا يتجاوز حدود المفاوضة أو الانقاع أو أعمال التسميق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للصوغف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) .

٣ - ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعية تطبيق اتفاق دولى ويمثل مصالح مجموعة الدول الأعضاء فيه ، فإنه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعله محايدا ، وتجنب ولاءه متحققا لمصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لمصالح دولة واحدة . فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصلحة دولته ، وأن يمثل المصلحة العامة لمجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى .

المبحث الثانى

النظام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى ، ومع ذلك فتوجد بعض الأسس العامة التى يمكن أن تطبق على الوظيفة العامة بشكل عام تواترت عليها معظم المواثيق المشئة للمنظمات ، ونص عليها فى لوائحها الداخلية . وسنقتول هنا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها فىمن يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين .

أولا - تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبر تعيين الموظفين الدوليين من المسائل الموكول بها الى المنظمة نفسها وليس الى الدول . ويتولى هذه السلطة الأمين

(1) Conference on the concept of a true international civil Service, carnegie endowment vevy 1968.

العام للمنظمة^(١) . ودلى هذا نجد نص المادة ١٠١/١ من ميثاق الأمم المتحدة التي ورد بها « يمين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقا للوائح التي تضعها الجمعية العامة » .

ومع ذلك ف كثيرا ما تتدخل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر في تعيين الموظفين الدوليين . ومع ذلك فإن تدخلها المباشر لا يكون عادة إلا في المستويات الوظيفية العليا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمراء المأمين للمنظمة . وتتدخل عادة بشكل غير مباشر إذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشخاص التابعين لها في المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين .

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها في الموظف . ومع ذلك فنجد الدساتير الرئيسية للمنظمة تضم بعض الشروط أحيانا . من ذلك ما قرره ميثاق الأمم المتحدة في المادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من القدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطيع من معنى التوزيع الجغرافي » ونجد هذا النص يتكرر في العديد من مواثيق المنظمات الدولية .

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة . ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينة ، وإنما للمجتمع الدولي ككل . ومع ذلك لا يعنى هذا تجريد الموظف من ولائه لدولته الرضائية . فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وإنما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولائه لعمله في خدمة المجتمع الدولي . فيجب ألا يتلقى

(١) كولبارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين عودة ، الوظيفة

الدولية ، ص ٩٦ ، وأيضا :

M. Bedjaoui, *Fonction Publique internationale et influences nationales*, London 1968, p. 60.

الموظف تعليمات من حكومته أو من أية حكومة أخرى تتمتع بأدائه
لمصلته •

ولكن عند يتعارض شرط الكفاية مع شرط مراعاة التوزيع
الجغرافي العادل ، وذلك بحكم أن العديد من الدول الجديدة لم
يتكون فيها كادر وظيفي مناسب • هنا استقر الرأي على التضحية
بقدر محدود بشرط الكفاية في سبيل أن يتحقق التوزيع الجغرافي
العادل • فمن مصلحة المجتمع الدولي أن تتمثل في منظماته ومن
خلال أجهزته الوظيفية مختلف الجنسيات ، ومختلف المستويات
الموجودة في العالم حتى يكون قريبا من الواقع ، ومتفهما لأوضاع
من يكونون وحداته • وبعبارة أخرى ليس من الضروري اعتبار
الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظر إدارية هناك قيمة إيجابية في
ضمان تزويد جغرافي قومي واسع حتى على حساب الكيف البحث ،
لأن جنسية رجل قليل الصلاحية إلى حد ما قد تجعله أكثر نازدة
لبعض الأغراض من موظف مدني آخر أكثر صلاحية وخبرة(١) •

وفي العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين
من كل دولة متناسبة مع الحصة التي تساهم بها في ميزانية المنظمة
الدولية •

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولي بناء على مسابقات
مفتوحة للمواطنين كافة الدول الأعضاء ، وتقرر لجان تصددها
سكرتارية المنظمة مدى صلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شرطي
الكفاية والتمثيل الجغرافي كما وضعنا •

وقد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء في بعض الأحيان ترشيح
بعض مواطنيها لتولي وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضاء قد

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service,
Public administration Review, 1943, p. 86.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين المهتم للمنظمة لتمثيله من ترشحهم من رعاياها^(١) ولاشك أن ذلك يعد عملا غير مشروع صليبا ، إذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذي يلبي احتياجات الوظيفة العامة الدولية .

على أنه بالنسبة للموظفات الرئيسة الكبرى - كوظائف الأمناء العامين - تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمي . فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » .

هذا « ولا يعتبر ما يجري بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام في معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقلل جانبه السياسي أهمية عن الجانب الإداري البحت^(٢) » .

ثانيا - واجبات الموظف الدولي :

ينبغي على الموظف الدولي أن يتجزأ المهام الموكلة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة . وقد لا تختص النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفاصيل كافية في هذا الخصوص . ومع ذلك فهناك مبادئ عامة يمكن استخراجها من الوثائق جملة . من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أي نشاط مهني له صلة بوظيفته الدولية .

ويلتزم الموظف الدولي بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يؤدي عمله بروح دولية تقود الى تحقيق أهداف المنظمة التي يخدمها .

(١) محمد سامي عبد الحيد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .

مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .

(٢) محمد سامي عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ، ص (١٠) ،

ويجب على الموظف الدولي أن يعرف كيف يتصرف بعكسية وحسن تقدير .

وفي النطاق السياسي فإن الموظف الدولي يظل مواليا لدولته الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى . ونجد هذا الالتزام واضحا في المادة ١٧ من نظام موظفى الأمم المتحدة التي قررت انه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم يمتنعون عن ممارسة أى نشاط سياسى يكون غير متفق مع الحيادة والاستقلال المتطلبين في صفتهم كموظفين دوليين » .

ومن الالتزامات التي تأخذ في الاعتبار في النطاق الدولي ، ضرورة عدم ظهور الولاء ثجاء دولة معينة . ونجد بهذا المحدد نصوص ميثاق الأمم المتحدة واضحة في تطلبها الحيادة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية . فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسؤوليات الأمين العام والموظفين ، وبالا يسمى الى التأثير غيرم عند اضطلالهم بحقوقياتهم » .

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية المنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولي لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولي مدنى يعمل في خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة بخارج الأمم المتحدة (١) .

(١) W. Jenks: Some problems of an International civil Service, public administration Review, 1943, P. 96.

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولي أية صلات قومية ؟ نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكي Jenks حيث يقول : « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة دولية ... والاتجاه الضامص الذي يجتنب موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم من التصدر من التعصب أو التحيز الذي يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولي قوامها وعي بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالمادة ، بحاجات وانفعالات وتحيزات ودواعي تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحصن بها هذه الشعوب ، وعي تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التي غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيحة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل في أمره ، ومساس به » (١) .

ثالثا — حقوق الموظفين الدوليين :

في مقابل الأعباء الجسيمة الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمات الدولية تحرم على منحهم حقوقا مجزية تكفل تعويضهم عما يكابدونه في تأدية أعمالهم من مشاق . وهم يوضعون بشكل عام في مركز متميز ، بالنسبة لموظفي الدولة التي بها مقر المنظمة من ناحية ، وبالنسبة لموظفي الدولة التي ينتمون اليها بجنسيتهم من ناحية أخرى . وهكذا نجدهم يتقاضون «رتيبات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سنوية بأجر . ولا تخضع هذه التمييزات للضرائب التي تفرضها دولة المقر أو الدولة التي ينتمي اليها الموظف بجنسيته » (٢) .

(١) نقلا عن بيمان في مقاله السابق الاشارة اليه عن نظام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ .

(٢) انظر بجاولى « الموظف الدولي » المرجع السابق ص ١٦٣ .

وراجع ايضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ .
ومذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولي على موافقة الدولة التي ينتمي اليها

ولحماية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولي وسيلتان :

الأولى : هي أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والائتلافات التي تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولي يجمع بينهم •

الثانية : هي حق التظلم : وإلى جانب التظلم الرئاسي إلى جهة الإدارة الدولية العليا ، نجد أن للموظف الدولي حق التظلم أمام جهة قضائية محايدة • ونجد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محاكم إدارية تختص بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضا بدعاوى التعويض المرفوعة منهم ضد الإدارة •

ولقد لعبت المحكمة الإدارية التابعة للامم المتحدة ، دورا هاما في حماية الموظفين الدوليين في المنظمة ، وفي وضع ضوابط نصت على حماية الموظفين الدوليين • واختصاص هذه المحاكم الزامي ، كما أن قراراتها تلزم المنظمة بتنفيذها •

-
- الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع أن تبذل الدول بعض الضغط على المنظمات الدولية لكي تمنع تعيين رعاياها في وظائف دولية بدون موافقتها ويمثل هذا الضغط في صورتين :
- ١ — أن تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطني من الإستيفال في خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها •
 - ٢ — أن تقوم الدولة بالضغط الشخصي على رؤساء الإدارات الدولية لكي يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الإدارات الدولية • يراجع محمد حافظ غنم المنظمات الدولية ص ٧٦ •

الفصل الرابع

الدولات في المنظمات الدولية

نحن أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الدولي ، أنه يهيئ نوعا
مبصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلي الوحدات المكونة للمجتمع
الدولي . وأيا كان التنظيم الدولي فهو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة
للمجتمع ، ومحاورة منظمة ، وورشة مكلمة .

ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة في حد ذاتها ، إلا أن تقدير
قيمتها بالكامل يرجع في جزء كبير منه إلى ما يمكن أن تنتهي إليه .
لذا ستبدأ بالحديث عن أنواع القرارات التي تصدر من المنظمات
الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التي تمر بها صناعة القرار في
المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات .

المبحث الأول

أنواع القرارات التي تصدر من المنظمات الدولية

لا شك في أنه من المهم الرئيسية التي تقع على عاتق المنظمات
الدولية ، أن تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفي المحدد للمنظمة
ذاتها . فمن الواجبات الملقاة على عاتق المنظمة المساهمة في تنظيم قطاع
من المجتمع الدولي .

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التي تصدر عن
المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations ، الاتفاقيات
Declarations ، الاتفاقيات Conventions ، والقواعد الملزمة
binding rules ، ثم القرارات Decisions ، أو التعليمات العامة
General Regulations .

١٠ - التوصيات :

١ - فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصف الاقتراحات غير الملزمة للأجهزة الدولية . وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات . وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء . ومع ذلك يمكن أن توجه الى جهات أخرى من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى . وفي ذلك نرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة . وتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة (١) .

٢ - بعض العناصر التي تدعم التوصيات :

ان التوصيات - كما ذكرنا - لا تلزم الدول الأعضاء بالقانون . ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم . فالإلزام القانوني لا يعمد أن يكون أحد العوامل التي تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل . وبالأدات ، لا يمكن أن نجد عنصر الإلزام القانوني هو المتامل الخامس في اتباع القاعدة في المجال الدولي . ويتوافر العديد من العوامل الأخرى على اعتبار التوصيات قوة مؤثرة .

(١) النصوص الدستورية :

نجد في كثير من الأحيان ، نصوصاً دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقاً للتوصيات الصادرة من أجهزتها . وهكذا نجد منظمات الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

(١) Yung - Yun - Kim, La Validité des résolutions de l'assemblée générale des Nations Unies, RGDIP 1971, pp. 92 - 104.

ويراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

(م ٦ - المنظمات الدولية)

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعها • كما نجد منظمة العمل الدولية^(١) ، ومنظمة اليونسكو^(٢) • تلزم الدول الأعضاء بأحالة التوصيات إلى أجهزتها المختصة • ويمثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات •

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة في نطاق المنظمة • ولذا فإن المناقشات اللاحقة تجري في صف التزام النيابة التي صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة • وهذا ما نراه في نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا للمنظمات في المسائل القانونية على الخصوص •

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ومن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل •

(ج) طريقة صدور التوصية :

لا شك في أنه من العناصر التي تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التي قبلتها ، ونوع الدول التي صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة • وفي منظمة عالمية — مثل الأمم المتحدة — يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها — من العوامل التي تعطى وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة منها • فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا • وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها •

(١) يراجع نص المادة ١٩ مقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية ، والمادة ٤ مقرة ٤ من اليونسكو •

(٢) يراجع شاربرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٤٩٥ •

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التي صوتت لصالح التوصية ، فلا شك أن توصية أقرتها الدول الكبرى في الأمم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التي لم تقرها . كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التي تساندها حكومات متشابهة معها في نظام الحكم ، عن تلك التي تساندها حكومات تختلف عنها .

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير في تنفيذ التوصية ففي نطاق منظمة فنية - كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا - يمثل الدول عادة فنون تابعون لمؤسسات وطنية مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمات في دولهم ، وعادة يقومون بالتنفيذ بصرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات .

(د) مدى الحاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التي تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام في حقل معين . وعلى سبيل المثال ، فإن الدول تتبع التنظيمات التي يضعها خبراء في الأرصاد الجوية أو في الاتصالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجة الماسة الى الاستفادة من هذه الحقوق ، والاتصال بالدول الأخرى لهذا الغرض ، مما يعطى لقواعد الموضوع أهمية كبيرة . ولا شك أن ذلك يزيد في أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم في هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة . مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأى طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها . وتصدق هذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التي تتعلق بالمسائل التي تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة . ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزء طبيعي أو تحوز قوة ذاتية .

« The legal rules may be considered to be self-enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

(1) Fawcett, The international monetary Fund and international law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغي أن تكون القاعدة هنا ضرورية حتى يمكن اتباعها وإذا
تطلعت هذا الشرط ، أو صارت متخلفة عن متطلبات الأوضاع المتغيرة .
علما بتقدم قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الذاتية عن كونها توصية ،

(د) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة في العمل على
أحد الأعضاء ، إذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها . وقد تكرر
اتحاد البريد العالمي عام ١٩٥٢ أن الخطابات سوف تستفيد من
تنظيمات بريجية على النطاق الدولي إذا ما كانت أجهزتها تتجاوز
قدرا معينا . ولقد أدى احتمال أن دولا أعضاء قد لا تتعامل
بأحجام أصغر إلى التزام كل الدول الأعضاء بإدخال ترتيبات اتحاد
البريد في اعتبارهم .

(و) الشرعية الدولية :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصادرة من المنظمات
الدولية في الآونة الحاضرة ، وذلك لتعبه الساسة إلى الحاجة إلى
الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قدر من الدول الأخرى
كلما كان ذلك ممكنا . وعادة ما تبحث الدول اقرار شرعية
التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مؤتمرات
المنظمات الإقليمية .

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ - فلا شك أن الرأي العام في الهند وخارجه كان معارضا
موقف الحكومة الهندية من مشكلة جوبا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم
المتحدة كانت قد شجبت صراحة من قبل الموقف الاستعماري
للبرتغال عام ١٩٥٠ . وعندما شررت الولايات المتحدة الأمريكية
التدخل لمساعدة كوريا الجنوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصل على
التبسيطات التي حصلت عليها الا بعد أن أصدر مجلس الأمن

قراراً بمساعدة الدول الأعضاء لها في التدخل : فلم يكن من المنطوق
على الميلين أن تسلمج لها باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور
هكذا القرار .

كما أن تبرير التدخل الأمريكى من منظمة الدول الأمريكية عام
١٩٦٥ — ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضد من يمارسها
في داخل القارة وخارجها (١) .

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة إحدى
الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يصلح الدول من
التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة (٢) .

ويوجه رأى آخر الى اقرار شرعية التدخل من التزامات اتفاقية
إذا ما صدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، نعمتها
يقتضى تصرف الدولة التى تستخدم على غرق التزام اتفاقى فى هذه
الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من الرأى العام الدولى .

٢ — الآثار الداخلية للتوصيات :

إن التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لها
هوية ملزمة ، وعندما يزيد جهاز أعلى أن يلتزم جهاز أدنى بقرار
معين ، فإنه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التخليعات أو القرارات ،
وتتعلق التوصيات التى توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقررة
أو مشرعة . وعندما تصوت توصية صادرة من جهاز أعلى فى المنظمة

(1) J. Slater, The limits of legitimization in international organization, International organization 1969, p. 48.

(2) Gerald Fitzmaurice The law and procedure of international court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فإنه يوجد في هذه الحالة سبب قوى للاعتقاد بأن كل الأجهزة الدنيا في المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية . وعلى سبيل المثال فإن التنظيمات والأسس التي وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية في حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا إلى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهي تلتزم مختلف أجهزتها عند ممارستها لمهامها .

ثانيا - الاعلانات : Declarations

(أ) فكرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توضيح قواعد أو مبادئ موجودة سلفا ، ولكن محتواها قد لا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة .

وتتطرق كل قاعدة قانونية على عنصرين : عنصر واقعي legal fact ، وعنصر قانوني legal rule ويجوز للمنظمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين . والاعلانات التي تتضمن مجرد عنصر واقعي معين ، ينبغي أن تستمع بتطبيق العنصر القانوني . لذا فقد يكون لها أهمية فائقة في نطاق التطبيق القانوني .

ولعل الأمثلة توضح ما نقول :

١ - اعتبار أن موقفا ما يعد تهديدا للسلم من أجل تطبيق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ - اعتبارا أن اقليما معينا لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادي عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التي تقوم على إدارته بتقديم تقارير عنه إلى الأمم المتحدة .

٣ - اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخلي للحولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحدة بنظره .

٤ — اعتبار مسألة ما من المسائل الهامة التي تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها .

٥ — اعتبار أن أحد الوفود هو الذى يمثل دولة ما عندها يدعى وقد آخر نفس الادعاء .

٦ — اعتبار أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزامات الانتداب على اقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يوجب انتهاء هذا الانتداب .

ومن ناحية ثانية ، فان الاعلان عن أن قاعدة خاصة ملزمة قانونا ، يماثل اتخاذ قرار ملزم . ولعل الفارق الوحيد بين الوضعين هو الاعلان لا يستهدف أبدا تغيير القانون الوضعى ، فى حين أن القرارات قد تستهدف هذا التغيير .

ونلاحظ أخيرا ، أن موثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطي للمنظمة سلطة اصدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنع بالضرورة الأجهزة من اصدارها . ونجد ثغرات فى معظم قوائم القرارات فى الدساتير تستلها الأجهزة . ويتجلى ذلك على الخصوص فى عدم ذكر السلطات الداخلية فى الدساتير ، فى حين لا تستثنى عنها أية منظمة دولية فى العمل .

(ب) الأثر القانونى :

ليس للاعلان فى حد ذاته قوة ملزمة تريد عن تلك المقررة بخصوص التوصية . ومع ذلك فقد ينطوى التصريح على تقنين لقاعدة قانونية عرفية . ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فانها تبقى كذلك بعد التقنين . حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمه ، وغير

محددة ، في حين أن الإعلان يكون محجداً ، ولكنه على أى الأحوال لا يغير القانون^(١) .

ومن ناحية أخرى ، فنظرا للمعنى الهام الذى قد يعبر عنه الاعلان ، فانه قد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه - توقعا كبيرا في أن تسير الدول وفقا له • ونتيجة لذلك فإذا ما سارت عليه الدول في حياتها العملية ، فإنه قد يصبح قاعدة عرفية على استمرار أنه يُعتبر قاعدة ملزمة للدولة^(٢) .

وللإعلان - مع ذلك - قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى إذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذي يصدر به ينشأ عن رغبة قوية من المنظمة في أن تسير الدول وفقا له •

وبعد عدم اتباع بالاعلان من الدول بمطابقة رغبتها الإنصواع لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تحث أكثرا للاحقة على التطوير اللاحق للقانونين سواء العربى أم المقني • فالاعلان الهامى لحقوق الإنسان قد ترك آثاره الكبيرة على العديد من الدساتير الوطنية ، كما أثار العديد من المظاهرات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير إليه في العديد من الإعلانات اللاحقة الصادرة من الأمم المتحدة وكذلك ترى الإعلان الذي صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الإستقلال للأراضي المحتلة ، ونسبة الاستعمار

(١) شارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ .

(٢) جاء في دراسة الأمم المتحدة بتاريخ ١٢ أبريل عام ١٩٦٢ ما يلي :

" In view of the greater solemnity and significance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abide by it. Consequently, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom become recognized as laying down rules binding upon states .

ترجم :

تجد أشير إليه فيها. بعد في أكثر من مائة قرار لاحق • كما أن للأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصة - هي لجنة تصفية للاستعمار - لتنفيذه •

ثالثاً - الاتفاقات :

(١) فكرة الاتفاق :

إن المعاهدة هي الأداء التقليدية التي تنشأ بها القواعد القانونية في النطاق الدولي • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعد فقط عن طريق متدوبي الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنذ قيام منظمة العمل الدولية علم ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن أعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجري من خلال المنظمات الدولية^(١) •

والسبب الرئيسي الذي يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولي حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهدات في المساويء الحديدة التي تكمن فيها : البطء في الدخول في دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنية التي ندعو الى الملاءمة بين النصوص والتطورات اللاحقة في الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية - في كثير من الأحيان - باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وسيلة الاتفاق التقليدية أي بتوافق الأصوات Consensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرسمية للاتفاقات والتصديق) • وتريد المنظمات في مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفردية لقواعدها من كل

(١). يقتصر بعض الفقهاء استخدام لفظ الاتفاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شلومز فانتون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول بعد أقل في قيمته القانونية من طريقة الاتفاقات (١) •

ومع ذلك فإنه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التي تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وإنما تحوز خاصية القوانين التي تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصدق عليها الدول ، تعد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قد تم اعتبارها من المنظمة ، ولهذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية في اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة في اعداد الاتفاقات في نطاق قانون العمل الدولي • وتعد تجربة هذه المنظمة تجربة ناجحة تماما في هذا المجال •

ولقد أثبتت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة للأمم المتحدة في المناقشات التي تم فيها اعداد الميثاق في سان فرانسيسكو • ولقد حذف نص كان يعطيها هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هذه السلطة ليست في حاجة

(١) تتبع لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها إحدى طريقتين : الأولى هي الطريقة التقليدية التي تتمثل في اعداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول في مؤتمرات تناقشها وتقرها وتصدق عليها • وهو الأسلوب الذي اتبع في اعداد اتفاقيات فيا عام ١٩٦١ للحصائل الدبلوماسية ، وجنيف عام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفيينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات •

والثانية : هي الاكتفاء بوضع القواعد ودراستها وعرضها على الجمعية العامة لاتقرارها • وواضح أن هذه الطريقة هي المعينة في المثل يراجع في التفاصيل تعليقا لنا بعنوان « وظيفة لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ ص ١٨٩ •

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع اباداة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) ، اتفاقية حقوق الانسان (٤) • ولقد قبلت هذه الاتفاقيات من عديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(ج) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التي تمت بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقواعد العامة في قانون المعاهدات • وتتص كل اتفاقية على العدد اللازم من التصديقات التي يلزم توافرها قبل أن تدخل دائرة التنفيذ • وهناك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليها دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان باشتراط التصديق لنفاذ هذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذي ينطوي على صعوبات عديدة في بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لمن التشريع الدولي المعالج •

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة وعرضها على الأعضاء للانضمام اليها ، ولقد رأى أن الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للجمعية العامة تفنى عن هذا النص .
راجع : UNCTO, pp. 208 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثاني : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكـل القانوني ،
أذ من النادر أن تصدق كافة الدول على الاتفاقية ، ومن ثم يصبح
من المستبعد قيام « هيكـل قانوني تكمل بميـه كل اتفاقية
الاتفاقيات الأخرى » .

ومع ذلك فإن بعض المنظمات تمارس وسائل ضغط عديدة على
الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمة
الأغذية والزراعة من ضرورة تقسيم تقارير دورية من الدول الأعضاء
حول الأعمال التي اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التي تصدر من المؤتمر
العام (تراجع المادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) . ونجد
نصوصا مشابهة في ميثاق اليونسكو (المادة ٤) . وتضع منظمة
العـمل الدولية على عاتق الدول الأعضاء التزاما بضرورة عرض
الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذي توجد
عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها .

رابعنا : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لها أن تصدر قرارات
خارجية External decision ملزمة ما لم تكن موثقتها قد خولتها
هذه السلطة صراحة ، وإن كان لها أن تصدر قرارات ملزمة في
الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى في المسائل المتصلة بالانتخابات
وبالميزانية ، ويقبول الدول ... الخ .

أنواع القرارات الملزمة :

(أ) القرارات الموجهة إلى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات
الدول الأعضاء ، وهي قد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطها ،
وقد تفعل في حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط . وعادة
ما تنص موثيق المنظمات على جعل الالتزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قسّم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد أى قرار موجه الى عضو خاص • ففى معظم الحالات ، نجد أن مستوى القرار يمكن أن يقف تطبيقه على واحد أو أكثر من الأعضاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر قرارات ملزمة فى حق حفظ السلم الدولى (يراجع الساب السابع من الميثاق) •

(ب) القرارات التى توجه للأفراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قرارات توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوروبية • وعلى الخصوص تملك اللجنة أن تصدر قرارات للمشروعات التى تعمل من خلال السوق المشتركة • كذلك نلاحظ فى اختصاصات بعض الأسواق المشتركة للصيد فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتيسر غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات المعنية لتنفيذها على الأفراد •

General Regulations

٢ - التنظيمات العامة أو اللوائح

تستطيع المجتمعات الأوروبية أن تصدر تنظيمات عامة تفيد التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هذه السلطة مثل منظمة الطيران المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال.

وتمثل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطني الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقية *supranational laws* وتعتبرها محكمة العدل المجتمعات الأوروبية بمثابة أعمال شبيهة تشريعية *quasi - Legislative acts* (١) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات . لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات . الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فوري ومباشر في داخل كل الدول الأعضاء .

المبحث الثالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر . بل يتبع نفس الأسلوب فيها جميعا . وعادة ما تكون القرارات متداخلة فالمناقشات في أحد الأجهزة قد تقود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهاز الثاني توصية تصدر الى جهاز ثالث ، أو الى الدول الأعضاء . وقد يوصل هذا التسلسل الى أن تقوم الدولة بتفاد قرار آخر . مما قد يؤدي الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطني الدول الأعضاء ، متباعها ومن منطق شكلي قد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هي مرحلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لها تعد بمثابة أعمال تحضيرية . ويؤدي هذا المنطق الى اعتبار كل مقررات المنظمات الدولية التي أشرنا اليها ، وأيما كانت قوتها الملزمة ، مجرد أعمال تحضيرية ، اذ هي لا تفعل الا أن توصي حكومات الدول الأعضاء باتخاذ أفعال معينة .

(1) Court of justice of the European communities, case 8155, 2 jur. 1955 - 56 .

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فإن ذلك لا ينفي قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائي . إذ لا يسهل على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة إذا علمنا مدى الجهود التي تبذل في أعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها . لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التي يمر بها القرار .

أولا - مرحلة المبادأة (١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وإنما قد تقتصر على إثارة مناقشة حول الموضوع المعنى .

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة في إصدار قرارات المنظمات الدولية إلا أنه لا يوجد ضمان في اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة . وعادة ما تشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنحها تركيبتها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضروري أن لا تعتمد المبادأة في اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وإنما يجب أن تكون عملية مستمرة . ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل في قرارات سابقة . من ذلك نص المادة ٣٤ من المنظمة الأوروبية الاقتصادية التي تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعي في يوليو عام ١٩٥٨ .

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ المقررات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهتمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتي :

(١) يراجع في التفصيل

S. M. Schiwebel, The effectiveness of international decisions, Leyden 1971, p. 366 FF.

١ - المساهمة من جانب الحكومات :

فيمما عدا المجتمعات الأوروبية التي تملك سلطة الدعوة لاتخاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل في الدعوة لاتخاذ القرار في كافة المنظمات الدولية . ولا يحسد من اختصاص الدول في هذا الشأن الا الاختصاصات التي يرسمها الميثاق للمنظمة .

ولما كانت الدول حريصة على ألا تشمل مقترحاتها فلتها علاقة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها .

٢ - المساهمة من جانب أجهزة المنظمة :

الإمانة العامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات في أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التي تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصلة بالحصانات والامتيازات الخاصة بالموظفين الدوليين . ومع ذلك فكتيرا ما تعطي مواثيق المنظمات الامانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل في مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات . من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق في أن يقترح موادا في جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة . ولقد استخدم هذا الحق في بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ .

ولا تصير المنظمات الدولية على وقيرة واحدة في هذا الخصوص . فلا تملك بعض الامانات أية اختصاصات في مجال اقتراح القرارات . « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدني » ، والبعض الآخر له الحق في أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الامانات لها الحق في أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجرى تعديلات على جدول معد سلفا « اليونسكو » .

٢ - المبادرة من لجان خبراء مستقلة :

تسبب تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين الحيث في الدعوة لاقتراحات تبينية ، بصرف النظر عن أي تدخل حكومي في هذا المجال .

فمن خلال الأمم المتحدة توجد العديد من الأجهزة المشكلة من خبراء ، والتي تملك حق المبادرة في اتخاذ قرارات هامة . من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا في مجال التنمية والتي شكلت بقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٦٣ .

وبالنظر الى المهام المحددة لهذه الأجهزة فان مقترحاتها لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومي .

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتي لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات . وأهم هذه الأجهزة هي أجهزة منظمة العمل الدولية اذ يجعل التمثيل للمناطق والموظفين فيها فرصا للمبادرات غير الحكومية . ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأراض الجوية مكونة من مديري مصالح الأرصاد في الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادرات لا تحظى أي حكومة مسؤولة عنها .

وهناك بعض المنظمات الإقليمية تفوز أجهزة برلمانية فتجد أن الجهاز البرلماني لمجلس أوروبا يملك قدرة تنفيذية حق وضع التشريعات ، لذا على خلاف المنظمات المالية الأخرى التي نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجد هنا كهيئة لا يملك بها من الاقتراحات غير الحكومية . فمجلس أوروبا يتخذ معظم قراراته بناء على التشريعات من الجهاز البرلماني .

٤ — المبادرة من جماعات المصالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا في الاقتراح في بعض المنظمات التي بها نظام استشاري . ومثل هذا الحق يمد المنظمة الدولية بضمن هو أن الموضوعات الخاصة بالمصالح الحيوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنها ، ويضع الاقتراحات اللازمة لرعايتها .

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصة في الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة في صناعة القرارات التي تصدر من أجهزته .

٥ — المبادرة من الأفراد العاديين :

تدعى ممارس الأفراد العاديين نفوذا كبيرا على تأسيس وسر العمل في المنظمات الدولية . ومع ذلك فإن نفوذهم على اتخاذ القرارات في المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فإذا ما أراد الأفراد أن تقوم منظمة دولية بعمل ما فإنهم يجب أن يلجأوا إلى واحدة من المؤسسات التي يمكنها أن تأخذ زمام المبادرة كالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة الممثلة في المنظمة العاملة والأجهزة الدولية إذا ما كان الأمر يقع في نطاق اختصاصها .

تتمتع بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوى التي تقدم من الأفراد تخص في مجملها خرق التزامات دولية ولذا تناقش هذه الشكاوى في بعض الأجهزة الدولية وكثيرا ما تؤدي إلى صدور قرارات في أجهزة دولية . ولعل التطبيقات العديدة لهذه الفكرة تראה موضوع في مجال نظام الحماية الدولي ولجان المعلومات عن الأقليات غير المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان .

ثانياً - مرحلة المياعة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص ، وإذا ما كان من شأن صدور القرار أحداث تغيير في القوانين المحلية ، فإنه من اللازم أن تستشار مختلف السلطات المعنية في داخل كل دولة فيه . وحتى إذا ما كانت التغيرات التي يتوقع أن نصحب نتيجة للقرار طفيفة ، فإنه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، إذ يتطلب عادة الرجوع إلى الحكومة المعنية ، أو إجراء مشاورات مع الدول الحليفة .

ويوجد العديد من القواعد الإجرائية التي تنظم مناقشة الاقتراح كذلك التي تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة يوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين في بعض الأحيان .

ويقتصر الحق في تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وإن كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء إلى تبني ما يريدونه من قرارات . وقد تسمح الاتفاقات التي عقدت مع المراقب له بتقديم اقتراحات إلى الجهاز (١) .

ويلاحظ أنه نادراً ما يعرض العضو الذي يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه ، وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية إذا كان يتصل بمسألة غنية ويطلب الرأي من لجنة القانون الدولي في المسائل القانونية .

ويمكن الحصول على قدر مفصل في مرحلة متأخرة من المذاكرات ، على أساس النصيحة للمطالبة ، وإذا ما أراد العضو الذي اقترح

(١) تسمح قواعد الإجراءات الملء المجلس الاقتصادي والاجتماعي للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات في جدول الأعمال في المستقبل التي تتضمن بها .

القرار أن يرسى نتائج ايجابية فعلية أن يبذل جهودا في الحصول على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يضمن القرار على الأغلبية .

ثالثا - مرحلة المناقشة :

إن على الدولة أن تعتني تماما بالاقتراعات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات إذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح . ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقتراحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسي في ميثاق اليونسكو (المادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة بسنة .

شهور على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة .

وبالنسبة للاقتراحات التي يطلب عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة فإنه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا يتجاوز تسعة أيام (١) .

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التي قد تدور بصدد . ومع ذلك ف كثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنية الاعتبارات السياسية الحسنة التي قد تحيط بالمسألة . وقد ترى بعض الدول إدخال تعديلات على الاقتراح . وهنا فإن التعديل ينبغي أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وإن كان العمل قد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة .

وتعترف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التي تتخذ فيها العديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

(١) تراجع قواعد التنظيم الداخلي للجمعية العامة ١٤ ، ٢٤ ، ٢٥ .

وغفها ، وتلعب الآراء السياسية دورا أساسيا في هذا الصعيد . وتستمر المناقشات عادة حتى يتم التوصل إلى اتفاق بين الموضوع ، وخاصة في الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على للتصويت بين الدول الأعضاء .

رابعاً - التصويت :

١ - قاعدة الإجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لقرار المقترحة : التي تقدم لها . ونجد أن القاعدة القديمة في هذا الشأن تقتضي بتطلب الإجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ - أن هذه القاعدة هي التي تتفق مع اعتبارات السيادة التي هازلت حجر الأساس في للنظام القانوني الدولي .

٢ - أن الدول تحجم عن للدخول في منظمات إذا علمت أن إرادتها سوف تنتهك . ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدول التي تتوقع أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء .

٣ - أن قاعدة الإجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات مؤمنة من المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) .

(١) يراجع شارلز قانون للمنظمات الدولية ، ص ٣٢٧ .
ولقد عبر رئيس مؤتمر لاهاي عام ١٩٠٧ عن أهمية هذا المبدأ في عبارات قوية جاء فيها « أن المبدأ الأول في كل مؤتمر هو مبدأ الإجماع ، وليس هذا إجراء شكلياً فارغاً ، ولكنه أساس أي تعامل سياسي . ففي المؤتمر الدولي يمثل كل وفد دولة مختلفة تتسلوى في السيادة مع غيرها . وليس من حق أي وفد أن يوافق على قرار تتخذه الأغلبية إذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلاً عن :

• وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بعين الاعتبار الاجماع ، ويستترطه
لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة .

ومن ذلك فخلد نرى الفاعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا
المبدأ التقليدى • وقللوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه • وقال
آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع
قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ، فهي قاعدة تقا
الواقع بوصفها نقابا يخفى وراء الاختلافات الهائلة بين الدول فى
القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتضع الدول
الصغرى نفوذاً لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية ،
الأمر الذى يثبط مهمة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو
المفتعل ، ويهيئ بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى • كما أنها
تتجاهل حقيقة رئيسية ، هى أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات
الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى
أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد • فإذا فرضنا
المبدأ القاضى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة
دولية ••• فإن معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين
الدول ، لأن معنى ذلك أنه لا توجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى
ذلك فى النهاية هو الشلل والمفوضى (١) •

٢ - التحول الى الاغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصاراً
كبيراً ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع • وسجلت المادة ١٨ بشأن
التصويت فى الجمعية العامة (٢) • والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

(1) N. politics, The New aspects of International law washt-
ngton 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة
صوت واحد فى الجمعية العامة • (٢) تصدر الجمعية العامة
قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين

المسائل الإجرائية في مجلس الأمن (٢) والمادة ٦٧ في التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٣) . والمادة ٨٩ بشأن التصويت في مجلس الوصاية (٤) مبدأً مستدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة .

وقد عد ذلك تقدماً كبيراً أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية . وأصبح الآن قاعدة الأساس في كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقليه الا في القليل من الحالات . ومع ذلك فلا ينبغي أن نكتفى بالشكل دون أن نلقي نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للأغلبية وما يجري عليه العمل بين الدول . ولا بد أيضاً من أن نعرف أن المصادر الدستورية الإضافية لتقرير السياسة الدولية كثيراً ما تجعل قاعدة الأغلبية مجرد إجراء شكلي خال من المضمون الحقيقي .

فأولاً : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح في المسائل التي لا تتعدى مجرد التوصية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق . أما المسائل المتصلة بإصدار قرارات لها طابع الالتزام فإن شرط الاجماع هو الذي

في التصويت . (٢) القرارات في المسائل الأخرى - ويختل في ذلك تحديد طوائف المسائل الإضافية التي تتطلب لأقرارها أغلبية الثلثين - تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

(١) تنص هذه لائحة على ١ - يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الأمن صوت واحد . ٢ - تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

(٢) تنص المادة ١ - أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي صوت واحد . ٢ - تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين في التصويت .

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

يطبق في المصادرة. كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهمية المسألة المعروضة، بالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات في المسائل الأساسية الهامة أو تلك التي تتعلق بمبادئ الدولة (١).

وثانياً : تستطيع الدول الكبرى أن تشكل جماعات كبيرة من الدول الصغرى لصالحها (فالاتحاد السوفيتي يمكنه الاعتماد على أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحدة لها طرقها الخاصة في حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصويت في صفها (الفيتو الضمني) ، وتوجد الآن جماعات أخرى في الجمعية العامة : الدول الآسيوية والأفريقية والدول خير النوازة لها تأثيرها في طريقة التصويت (٢).

ثالثاً - تعطى الامكانيات المالية والعسكرية الضخمة لبعض الدول نفوذاً كبيراً على المنظمة ، فمثلاً عدم الاستغناء عن التأييد الإفريقي المالي للأمم المتحدة يعطى الولايات المتحدة صوتاً يستطيع - وغالباً ما يفعل - أن يقضى على إرادة الأغلبية في معظم الوكالات التي يشملها نظام الأمم المتحدة (٣).

رابعاً - لم ترفض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبية في مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بما يمكن أن نسميه بالفيتو الخاص. وقد ظهر ذلك جلياً في الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ التي جاءت تقول : « تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥١ يتمتع

(١) بورتر ، القانون الدولي والأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥.

(٢) غاشة ، نائب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦.

(٣) نظود ، التنظيم الدولي والسلام المالي ، المرجع السابق ، ص ١٨٨.

من كان طرفا في النزاع عن التصويت « وهذا هو حق الفيتو
الذي يحد من أكثر المسائل التي جرت بمحدها المناقشات
والاعتراضات في نظام الأمم المتحدة كله • فالدول الكبرى • لم ترد
الاعتفاء بتمثيلها الدائم في المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن
تستفيد من هذا التمثيل إلى أقصى مدى • فقرنته بموافقتها مجتمعة
على أي قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صدوره ، أو زاع ما له
من أثر (٣) •

٢ - الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة
لصدور القرارات فيها بين حلين رئيسين : الأول الأغلبية البسيطة ،
وهي التي يصدر بها القرار إذا حصل على أكثر من نصف الأصوات
ولو بصوت واحد •

والثاني : هو الذي يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على
أساس أن يحوز القرار على ثلثي الأصوات حتى يصدر •

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين
في التصويت • ومع ذلك قد تتطلب موافق بعض المنظمات أن
تكون الأغلبية المادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة
وليس الأعضاء الحاضرين فقط • وهنا يعتبر المجتمع عن التصويت
رافضا •

(١) يراجع في نظام التصويت بمجلس الأمن :

C. A. Colliard, Institutions Internationales Paris 1970, p. 34
Stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international
organization, New York 1959, p. 139, M. The United Nations and
world Realities, 1965 Morozov International law and The U. N.
Moscow 1969, p. 118, waters, The United Nations p. 101.

وأخيرا بوهينا • المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٢ وبالمعنى
ويتز ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠

٥ - وقد تطلب ميثاق الأمم المتحدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحدة ، وليس الأعضاء الحاضرين فقط .
بعض المسائل هي :

١ - تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمادة ١٠٨ من الميثاق تتطلب
لإسريان التعديلات على الميثاق أن تصدر بموافقة ثلثي أعضاء الأمم
المتحدة .

٢ - كذلك تطلبت المادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز
عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر في الميثاق .

٣ - في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، اذ جرى العمل
على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس
الامن لانتخاب القضاة (١) .

ونجد العديد من أحكام المنظمات الأخرى تسير على نفس
النهج .

٤ - الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر في اعطاء صوته لصالح أحد
الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت . لذا ففي حالة الامتناع
عن التصويت نجد أن العضو يشترك في التصويت ، ولكن صوته
لا يحسب . ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصويت عن الغياب
عن الحضور ، اذ لا يؤثر في النصاب اللازم لانعقاد الاجتماع
صحيا على خلاف الغياب . ولا يحول الامتناع عن التصويت في
معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجماع
اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة .

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies, Leyden 1968, p. 113.

• ولا يوجد - بشكل عام - حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ القرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكي يتخذ قراراته بالأجماع ، ولا تأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التي تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفي هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الراضون بالقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التي يمكن أن تترتب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يسهل عملية صناعة القرار في المنظمات التي تتطلب الاجماع لصدور قراراتها ، لا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقبل إذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فإن من الميوس التي تقتدر بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالامتيازات التي لا تسرى إلا إذا صدق عليها الأعضاء •

• - الغياب :

إذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فإن الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبي للغياب في حالة القرارات الهامة ، التي لها أو لبعضها قوة ملزمة ، إذ لا يمكن إلزام الأعضاء المخالفين بسهولة • لذا فإن مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات في المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ،
من حيث أن العضو المعتنع يسلم في اتخاذ القرار .

وقد استقر العمل كذلك في المنظمة الدولية على أن الغياب
لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصوفة إذا كان الميثاق
يطلبها . وهذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عندما رفضت
روسيا المساهمة في أعمال المجلس ، احتجاجا على عدم تمثيل
الصين الشعبية بالمجلس . فقد اعتبر الغياب مساويا للممتنع عن
التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى إذا لم يكن كل الأعضاء
الدائمين قد صوتوا لصالحها .

٦ - اثر القسور :

إذا كان القرار غير ملزم ، فإن الدول تقرر بنفسها أي أثر يمكن
أن تتركه عليه . وما دامت غير ملتزمة بالقرار ، فإنها لا تبدى
مالا اعتراضات بسيطة عليه . وكذلك لا تفترض الدول بقوة على
القرارات التي تتخذها أجهزة دنيا إذا ما كان يلزم إقرارها من
جهاز أعلى ، إذ لديها فرصة الاعتراض أمام هذا الجهاز .

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات إلا إذا كانت
المنظمات على درجة كبيرة من التكامل ، وإلا فإنه من المحتمل أن
تتخلق توترا بين الأعضاء ، بل قد تعرض وجود المنظمة نفسه
للخطر . ونجد مثالا لذلك في نطاق منظمة الأمم المتحدة ، فمن
المسائل القليلة التي يجوز للمنظمة أن تتخذ قرارات ملزمة فيها
بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحديد حصص الدول فيها ،
ولقد خلقت أزمة قوية في المنظمة عام ١٩٤٦ عندما رفضت روسيا
وفرنسا وهول أخرى ، دفع خصص قررتها المنظمة عليهم (١) .

(١) Norman padelford, Financing Peacekeeping, International
Organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع

تنفيذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل إن معظم ما تقرره يأخذ شكل التوصيات التي لا تلزم الدول الأعضاء بشكل قانوني • فكيف تحاول المنظمات تنفيذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئاً تماماً في كثير من الأحيان ، ومن ثم فإن كثيراً من قرارات المنظمات تموت بعد إقرارها ، وهذا يجعل الطريقة التي قد يتم بها اتخاذ القرار في بعض الأحيان • أكثر أهمية من جوهر القرار نفسه (١) • وفي حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسي للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحلفاء أو الجماعات الأخرى • فالامثال من المنظمة أو الدولة الموجه إليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسي للقرار (٢) • أما في الظروف العادية ، فإن القواعد القانونية للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغي التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها • فقد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عندما تطبق تطبيقاً كاملاً • وهنا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للدرجة المستهدفة • وفي العمل — ومع ذلك — يعتمد الامتثال للمساعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طرق للضغط على الأنبياء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enforcement » فإننا ندخل فيه كل الطرق

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, 'How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oscar Schachter, 'The effectiveness of international Decisions, Papers of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

«التي تساعد على تنفيذ القواعد القانونية التي تضعها المنظمات الدولية فضلا عن الجزاءات» ، فإن الأعضاء قد يشجعون على التنفيذ إذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفة بشكل رسمي .

على أن التنفيذ ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فقط . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة العلاقات بين الأعضاء والرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وقد تساعد هذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية . بل قد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية .

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة للمنظمات وإنما بالنسبة للأعضاء أيضا ، إذ أن كل عضو من أعضاء المنظمة يعتم على تنفيذ الأعضاء الآخرين القرارات . كذلك فإن مواطني الدولة يتأثرون بتطبيق دولهم للقواعد الدولية وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين في الدول الأخرى لها . وكل هذه المصالح الأطراف في المسألة ، يمارسون دورا في تنفيذ النظام القانوني للمنظمات الدولية .

وقد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدولية لدولة عضو وذلك عندما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مستعدة له ، وهو ما يكون إذا ما كان الأمر يتصل ببعض الأسس الفنية التي تتطلبها بعض المنظمات كمنظمة الطيران المدنية . ويفسر ذلك جزئيا الاتجاه النامي في الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسائل رسمية لإجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطها الرئيسي من صياغة القواعد التي تحتوى على بعض الجزاءات المنوطة ، الى صياغة التوصيات التي تتضمن مساعدة الدول والمنظمات على تنفيذ القرارات .

٣- الاشراف على تنفيذ القواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو أهمية كبيرة . فالمخالفات التى تلتفت الانتظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمل . ولكى يمكن اطاعة القواعد فان قدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا . كما أن الاشراف يعد شرطا مسبقا للاعتراف الرسمى بمخالفة القواعد وهذا الاعتراف يعقد أمرا ضروريا لاماكن اتخاذ جزاء ضد المخالف .

وسائل الاشراف :

(١) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول . وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهة الطرف الآخر . وهكذا فالالتزامات المقررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبات مستحقة على الأعضاء الآخرين . وهذا يملئ لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء .

وفى العمل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والأفانه ان يرغب فى بذل مجهود لممارسة الرقابة بما يتضمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخر .

لذا وجدنا الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية . وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان تحتوى على نصوص تتضمن حقوقا لواطنى الدول الأعضاء ، ولكنها لا تعد حقوقا مباشرة للدول نفسها . وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالها أن تتخذ الدول اجراءات إذا ما خالفت دول أخرى التزاماتها . وقد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضاء الآخرين فيها نظام الانتخاب . وأن تفسير المادة ٧ من عهد العصبة

يشير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانوني أو مخطط في تنظيمية التزاماتهم بمقتضى نظام الانتخاب ، سواء تجاه سكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجاه العصبة وأعضائها » (١) .

٢ — الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشئ أجهزة للمتابعة داخلها . وتتنوع الصور التي يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتي :

١ — المتابعة عن طريق تقارير تقدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقدم تقارير عن التدابير التي اتخذتها لكي تنفذ بها التزاماتها . ولقد تطورت هذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) .

ولعل من أهم المنظمات الدولية التي تتبع هذا النظام منظمة الطيران المدني (تراجع المادة ٣٨ من ميثاق هذه المنظمة ، منظمة الأرصاد الجوي (المادة ٩) . وتتعدد وسائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفروق بين التنظيمات التي تتخذها ، وتلك التي قررتتها المنظمة ، ونجد بعضها الآخر يكتفى بإرسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة . كما نجد أن لتقارير

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covenant) indicate that members of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members » .

(٢) يراجع في التفاصيل :

Landy, The effectiveness of international supervision, *Thirty years of ILO Experience*, London 1966, p. 9

تتمتع على الاتفاقات القائمة أو على التتبع الذي لا يتعدى كجسده
تتعلق أهداف المنظمة بشكل عام .

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء في تقديم التقارير حول
مطلوكم لا يفتقر بذاته الرقابة المطلوبة ، بل ينبغي تنظيم وسيلة
لتجميع ومناقشة التقارير . ويمكن أن ترداد ماعلية هذه التقارير
بإتباع الوسائل الآتية :

١ - إرسال التقارير في مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسمح
بمقارنة التقارير الواردة من العضو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى
التقدم الذي يحرزه في تنفيذ القرارات . ومع ذلك فالتقارير
الكثيرة تجعل الدراسة الواعية لها مستحيلة . لذا نجد أنظمة
العمل الدولية تهتم كثيرا بالتصديق على الاتفاقات أكثر من
اهتمامها بالتقارير . ويختار مكتب العمل كل عام مجموعة من
الاتفاقات وللتوصيات التي تفتقر بالمسائل الجارية ويطلب من
الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها .

٢ - تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة إعدادها . فالمنظمة
عادة ما تشير إلى الأسس الرئيسية التي تدلها ، أو تعد نماذج
مؤخدة لتسهيل التقارير حولها . وهذا ما تنبج على الخصوص
منظمة العمل الدولية .

٣ - تنسيق طريقة عرض التقارير . فلا يمكن لأي مؤرخ في
منظمة دولية أن يدرس مسائل كثيرة مرة واحدة ، وبدون دراسة
مسبقة لها . لذا يقع على عاتق الأمانة العامة أن تلخص وأن
تضمن عرض التقارير .

٤ - التقارير المبينة على معلومات مجمعة للمنظمة :

قد لا تكون التقارير التي ترسل من الدول من الكافية بحيث
تغطي صورة واضحة عن المركز الفعلي . وتمرى التجربة أن التقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية إذا رافقتها من المنظمة .
وعادة ما تلعب الأمانة دوراً نشطاً في هذا المجال ، وأحياناً تؤدي
هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية) .

وتلزم بعض مواثيق المنظمات أجهزتها بأن تجمع المعلومات حول
الطريقة التي تنفذ بها الحكومات التزاماتها ، من مصادر أخرى غير
الدول الأعضاء . من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم
المتحدة من حق مجلس الأمن في بحث أي نزاع أو موقف قد يؤدي
إلى نزاع دولي . كذلك فإن اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول
منع التمييز وحماية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الإنسان من حقها
أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة
للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ،
وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم .

وكذلك قد تعترف المواثيق للمنظمات بالحق في أن ترسل لجاناً
لتقصي الحقائق حول موضوع معين .

٢ - الإشراف من طريق الأفراد .

تنبه من أهم منور الإشراف تلك التي تمارس بواسطة
الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحة خاصة في تنفيذ
قرار معين . فأحسن وسيلة لمعرفة أي خرق للترام دولي ، هي
السماح للأفراد المعنيين في أن يتقدموا بشكاوهم ضد مثل هذه
المخالفات . لذا ففي المسائل التي تكون للأطراف فيها مصلحة ،
يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدي أسلوب للمتابعة . ومع
ذلك فتقرير الرقابة للأفراد المأذنين على دولهم ، يخالف "قوة"
الدولي التقليدي الذي يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها
من جميع سلطاتها الداخلية ، الذي لا يجوز للمنظمات الدولية
أن تتدخل فيه .

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة إلا إذا وافقت الدولة المعنية على تقييد حقوقها في هذا المجال عن طريق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « في القانون الدولي الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تفضل الأفراد مباشرة • ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معينا في الاشراف على تطبيق هذه القواعد • ونجد تطبيقا لهذا النظام في إطار خطة تقديم السكاكين لسكان الأقاليم الخاضعة للإوصاية •

ب - المنظمات الدولية وفكرة الجواز في القانون الدولي :

٤٥ - من العناصر الأساسية للقاعدة القانونية ، أن يكون هناك جواز يترتب على مخالفة قواعدها • ويقوم بتطبيق هذا الجواز في الدول الحديثة هيئات منظمة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغما عن الأفراد ، ولكن القانون الدولي تنقبه هذه المنظمات التأسيسية مما أدى إلى التشكيك في مدى تمتع قواعد بوصف الازام (١) • وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام في تطوير فكرة الجواز في القانون الدولي • فهي قد طورت جزاءات إدارية مثل الوقف أو الفصل من العضوية ، بما يقترب عليه من الحرمان من المزايا التي توفرها المنظمة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى تملك المنظمة الدولية الأم - الأمم المتحدة - سلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لإنشاء هذه القوات واستخدامها (٢) •

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بها على الدول الأعضاء ، وتذكر على الخصوم أن وجود بعض مبادئ

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حمد سلطان ، « القانون الدولي العام في وقت السلم » ، ص ٢ والدكتور محمد حلفاوي ، « مبادئ القانون الدولي العام » ص ٣٦
(٢) يراجع السبيل السادس من ميثاق الأمم المتحدة •

الأطراف منها أو بحسب إعلان مخالفة القرار رسمياً ، قد يستجيب الدول على التنفيذ .

والإجماع من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دائماً مسألة قانونية أو مسألة قانونية بحتة . فالحوامل السياسية تلعب دوراً هاماً ، وبخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تتضمن على إعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصانها بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فغالباً عن المنظمة ذاتها والجهاز الإداري بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات ، ويقت الرأى العام داخل الدول طرفاً آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذه الأطراف تمارس دوراً في تنفيذ النظام القانوني للمنظمات الدولية (١) .

(١) يراجع في التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1968, P. 9, H. Schermers, International Institutional Law, Leiden 1972 P. 58.

ويمتد شيرمرس الجزاءات التي يمكن للمنظمة أن تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتي : وقف حقوق التصويت - وقف التمثيل - وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الأجهزة - الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فغالباً عن الجزاءات العسكرية ، والجزاءات التي تؤخذ عن طريق الدول الأخرى ، جزاءات توجه على الأفراد ، وجزاءات تنفذ من طريق المنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض في هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهي تلك التي تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التي عرضناها في الباب الثاني . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نبه في الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وفي الثاني وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصل الأول

صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول

العلاقات مع الدول

١ - الدول غير الأعضاء (١) :

تعتمد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضاء فيها تادراً ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط . وإذا مما احتاجت إلى التأثير في سياسة الدول غير الأعضاء ، فانها تفعل ذلك من خلال الدول الأعضاء . وإذا ما كانت الدول غير الأعضاء مهتمة بنشاط المنظمة فانها يمكن أن تصبح عضواً ملحقاً أو منقسباً فيها .

ومع ذلك فتوجد حالات يعتمد قيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية .

١ - فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صيغ العضوية يمكن أن تقبل كمراقب observer في اجتماعات المنظمة . ويسمح بهذا النظام لهذه الدولة بالمساهمة في أعمال المنظمة . ومع ذلك فان أهمية حضور الدولة كمراقب تختلف من حالة إلى أخرى . فحضور الدولة التي تمنع من العضوية لأسباب سياسية مثل حضور ألمانيا في الماضي كمراقب في الأمم المتحدة أهم بكثير من

(١) يراجع شلنجر ، إقتناون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٢ .

• حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها (١) •

٢ - ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية. وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء في بعض المنظمات الفنية - كاتحاد البريد العالمي أو الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التي تطبقها الدول الأعضاء ، فهي لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحقتها الجوية أو لامتثالها اللاسلكية • ففي مثل هذه الحالات ، نجد الدول غير الأعضاء تسار من عدم قدرتها على المساهمة في خلق القواعد التي تطبق عليها ، وإن كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التي تثار من الدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العملي للقواعد التي تضعها •

٣ - وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية • وكثيراً ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها • والعلاقات التي تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه إلى حد كبير تلك التي تنشأ من مثل هذه الاتفاقات إذا ما أبرمت بين الدول • وفي هذه المجالات تتجرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة •

٢ ب القول الأعفيل:-

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فإن نشطتها يمكن أن تكون داخلية • وهي أيضاً قد تكون طرفاً مقابلاً للمنظمة

(١) دخلت كل من ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية مضموية الأمم المتحدة في بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك في إطار سلسلة للتعارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر •

في التعامل معها ، وهنا تكون العلاقة خارجية • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلي • فالالتزامات التي تنتج عن الميثاق أو النظام الأساسي أو من قرارات المنظمة ، والتي تسرى عادة على كل الدول الأعضاء على وجه المساواة تعد علاقات داخلية • أما الالتزامات التي ترض عن طريق اتفاقية خاصة بين المنظمة وأعضائها فهي تعد علاقة خارجية • وهكذا فإن الالتزام يدفع الحصة المالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتها ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذي تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فإنه يدخل في نطاق العلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات مالية غير القدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ - الدول المضيضة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيضة ، والتي تكون عادة إحدى الدول الأعضاء • ومع ذلك فهناك حالة فريدة نجد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وتوسم اتفاقات المقر headquarters agreement العلاقات بين المنظمة والدولة المضيضة ، وحتى في حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فإن المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيضة ، وتلتزم الدولة المضيضة - من ناحية أخرى - بتسهيل عمل المنظمة الى أكبر حد ممكن ، باحترام حصانة مقرها ، وبإعطائها الامتيازات المالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضا بأن تدخل في إقليمها ممثلي الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لسادية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبول ممثلي الدول الأعضاء ينتج منطقيا ، من المضيضة التي تمنحها الدولة للمنظمة ، فإن الالتزام

بقبول المراقبين من الدول غير الأعضاء لا يمكن أن يؤسسه على الضيافة . وتعالج بعض اتفاقات المقر المشكك بتقريرها السماح للمراقبين بالحضور . وقد جاء بمشروع الاتفاقية التي أعدتها لجنة القانون الدولي حول تمثيل الدول في المنظمات الدولية ، ما يلزم الدولة المضيئة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) .

المبحث الثاني

العلاقات مع المنظمات الدولية الأخرى

١ - أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قد تكون أقوى من مجرد التبادل العرضي للمعلومات ، أو ارسال المراقبين ففي أسرة المنظمات الدولية نجد تقسيما للأعمال ، وكل منظمة تلعب دورا من خلال الوحدة الكبرى التي تمثلها الأسرة . وهنا ينبغي أن تقوم علاقات تنظيمية ، قد تأخذ صورة الأجهزة المشتركة ، ووحدة العضوية .

(١) أسرة الأمم المتحدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يمتدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشطة ، أو منظمة سياسية فقط ، تاركون التصاون المنظم لمنظمات منفصلة ومستقلة . وقد اختلفوا أخيرا فكرة التركيز الوظيفي ، على أساس أن تكون وظائف الأمم المتحدة محدودة ، وتنشأ منظمات أخرى مسئولة عن حقول محددة للتعاون الدولي ، على أن يتم الوصل بين هذه المنظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDI, 1962. 357.

المختصة والمنظمة الأم (١) .

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هي أسرة الأمم المتحدة أو نظام الأمم المتحدة .

ولقد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ - اعتبارات تتعلق بالتخصص :

أظهر التقدم العلمي الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل في كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية . ونظرا لوجود حقول فنية تملأ ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة . فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعاون بين الدول فيها من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التي تقوم بالأعمال المماثلة في داخل الدولة ، وهو ما لا يتسنى تحقيقه ان لم تتم منظمات لا تقتصر على التمثيل السياسي وحده .

٢ - اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصادي والاجتماعي والفني عن النشاط السياسي لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشطة في منظمة واحدة . قد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسي على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال .

(٢) قد لا تتجح المنظمة الأم في القيام بوظيفتها على النحو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولي على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحدة . ان دولة كبرى قد لا ترغب لسبب أو لآخر في

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Spécialisées et l'ONU, RGDI, 1969, —, 285.

الاستمرار في عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحرف ، وهنا يجب اتخاذ المنظمات الإخري من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء في المنظمة الأم في عضوية المنظمات المتخصصة . فقد تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة في المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما إذا كان هذا التوزيع الوظيفي بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأصح ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة في حقول التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، في الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاها منظمة واحدة . وعلى أية حالة فمن الصعب تخيير الهيكل الحالي لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التي تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهي : منظمة العمل الدولية (ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة

(FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدة للتعليم والثقافة والعلوم
United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية
(WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدني

(ICAO) International Civil Aviation organization

(١) شارلين ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ .

(٢) رأينا أن نفس هذه الأساليب هي التي برزت توزيع العمل في داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١١٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية

(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمي

(UPU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

(ITU) International Telecommunications Union.

صندوق النقد الدولي

(IMF or FUND) international Monetary Fund

البنك الدولي للإنشاء والتعمير

(IBRD or Bank) International
Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المالية الدولية

(IFC) International Finance corporation

هيئة التنمية الدولية

(IDA) International Development Association

والنوع الثاني يدخل في باب الوكالات المتخصصة ، وان كانت
لم تنشأ بنفس الطريقة ، ونجد هنا منظمين : الأولى هي الوكالة
الدولية للطاقة الذرية

The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقد أبرمت اتفاقاً مع الجمعية العامة للأمم المتحدة وليس
مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي . لذا فقد يثور الشك في
استيفائها - فنياً - للشروط اللازمة لكي تصبح وكالة متخصصة
ولكن لمعديده من الاعتبارات العملية تعد في مركز مماثل (١) ، والثانية

(١) - تشترط المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة لقيام الوكالة
المتخصصة أن يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، مثلاً في مجلسها
الاقتصادي والاجتماعي . وتوجد بالفعل اتصالات بين كل الوكالات المتخصصة
والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك باعتباره الجهاز المتخصص
في هيئة الشؤون - ومع ذلك فنحن نرى أن إبرام الجمعية العامة
للأمم المتحدة للاتفاق بدلا من المجلس - لا ينبغي اعتباره متصفة بالوكالة

هي الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة .
The general Agreement on Tariffs and trade (GATT)

وقد أنشئت لكي تكون تنظيماً مؤقتاً حتى تقوم منظمة التجارة الدولية . لذا لم يكن لها أجهزة مستقلة . ولكنها تطورت مع الزمن وتمولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لها نظام أساسي .

والطائفة الثالثة من المنظمات التي تدخل في أسرة الأمم المتحدة هي الهيئات الصغرى والتي وإن تمتعت في أداء أعمالها بقدر من الاستقلال يقل أو يكثر ، إلا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية . فهي من الناحية الشكلية تعد أجهزة ، ولكنها تتمتع باستقلال كاف لكي تعمل كمنظمات منفصلة . بل قد يكون لها أعضاؤها المتميزون .

ولقد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعية العامة كنوع من التوفيق السياسي . فبعض الدول تريد أن تنشأ للأنشطة التي تقوم بها ، منظمات دولية مستقلة ، وبعضها لا تريد إلا موعداً ثانوية للأمم المتحدة . وتمت خشية ألا تصدق هذه الدول على اتفاقات تنشئ منظمات مستقلة في هذه التخصصات - مع أن مساهمتها فيها أساسية - فإن أفضل الحلول هو إنشاء جهاز مستقل

independence organ

والهيئات الصغرى في الأمم المتحدة هي :

المتخصصة ، وذلك بحكم أن الجمعية العامة هي الجهاز العام للمنظمة والذي تعمل تحت إشرافه الأجهزة الأخرى ، وعلى الخصوص المجلس الاقتصادي ومجلس الوصاية . فضلاً عن أنه لا خوف من ممارسة هذه الوكالات لأختصاصات مماثلة لفروعها ، وبشكل لا يختلف عنها . ولا تعتبر هذا الفارق الشكلي أساساً لامتصاصها من طائفة الوكالات . لأن العبرة بالمصالح لا بالشكل والمجلس .

برنامج الأمم المتحدة للتنمية
The United Nations Development Programme (UNDP)
، صندوق الأمم المتحدة للطفولة
The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين
The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
The United Nations Institute for Training and Research

معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم
المتحدة لأعمال العون ولاغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق
الأوسط
The United Nations Relief and works
Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
United Nations Industrial Development Organization
(UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
The United Nations conference on Trade and Development
(Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية
U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغذاء العالمي
World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغذاء العالمي الذي تتقاسم المسؤولية فيه
الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، نجد أن هذه الهيئات الأخرى
تخضع لاختصاص الأمم المتحدة (١) .

ومعظم الاتفاقيات التي تبرمها الأمم المتحدة مع الوكالات
المتخصصة متشابهة . وتتفق فيها الوكالات على أن تنفذ كافة
التوصيات التي توجه إليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن .

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 376.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن إذا ما اتخذ قرارات لحفظ السلم والأمن . وتتفق أيضا على تنسيق أنشطتها من أجل منع الازدواج والتداخل في الأجهزة الادارية ، ولتكوين خدمة مدنية دولية موحدة . وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحدة .

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة عند اعداد ميزانياتها ، وعلى أن تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بها من الأمم المتحدة .

هذا وبالإضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة نجد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضها البعض . وهناك اتصالات عديدة قد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقوية العلاقات المتبادلة .

(ب) أسر المنظمات الاقليمية :

هذا ونجد على المستويات الاقليمية أسرا متعددة المنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحو ما رأينا في نطاق الأمم المتحدة ، فهناك أسرة المجتمعات الأوروبية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ... الخ .

الفصل الثاني

وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات

ما هي الوسائل التي تمارس بها المنظمات الدولية علاقاتها الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

سننتجلى الاجابة على هذا السؤال في الفقرات التالية •

المبحث الأول

الاتفاقات الدولية

١ - فترة الاتفاق :

يذهب بعض الفقهاء الى تخصيص لفظ اتفاق agreement للمعاهدات التي تبرم بواسطة المنظمات الدولية ، وإن كان يشترط كأي نوع من أنواع المعاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد القانون الدولي ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangement ذات القيمة الأقل الزاماً ، كأي عقود تبرمها المنظمات الدولية بمقتضى قانون الدولة التي توجد عليها (١) •

ومن المفترض بشكل عام أن أشخاص القانون الدولي وحدهم

(١) لا يوجد فارق حاسم في نظر أصحاب هذا الاتجاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التي تتعلق باتفاقات القسور مع الدولة المضيفة ، قد تشير الى القانون الوطني لتنفيذ بعض النصوص ، أما العقود (مثل عقود إيجار المباني) ، فقد تؤدي في النهاية الى تسوية المنازعات التي قد تنشأ بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولي . ويمكن أن نصنف إحدى الوسائل بأنها « اتفاقات » أو عقود بمقتضى أحكام القانون الدولي ، على ما يظهر من السياق والهدف الذي تنفيذه هذه الأداة •

يراجع شارمز، القانون التنظيمي الدولي ، المرجع السابق ص ٦٩٧ .

(م ٦ - المنظمات الدولية)

هم الذين لهم أهمية صناعة المعاهدات • ولكن أشخاص هذه الروابط ليست وحدها المعيار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هدف وموضوع العلاقة • ففي كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأمم المتحدة قد أبرمت اتفاقات مع سلطات كانتجا بشأن مناطق الدفاع في هذه المقاطعة لزاثير ، وكذلك اتفاقا بوقف إطلاق النار (١) والاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواسطة القانون الدولي • وقد تقبل هذه الوحدات كأشخاص قانونية دولية فعليه *de facto* *Subjects of international law* من أجل الهدف الخاص الذي جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفي حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دولية على أساس مضمونها وهدفها - وبدون النظر الى أطرافها - وان لزم أن تطبق عليهما قواعد القانون الدولي •

أما المقنود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة إلا أنها ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صورا مختلفة • هي الاتفاقات الشكلية *formal agreements* ، تتبادل المذكرات *exchange of notes* والمعاهدات الشفوية *oral agreement*

٢ - الاختصاص بإبرام المعاهدات :

(١) أهمية المنظمات الدولية في إبرام المعاهدات :

من المسائل التي تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

(١) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشيني عن المقنود شبه الدولية بالجامعة المصرية للقانون الدولي ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها في إبرام المعاهدات • ولقد ضارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفية • ويكفى أن نذكر أنه في الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدوائية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ - ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبع مائة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر موثيق بعض المنظمات صراحة حق المنظمة في إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة تتكلم مثلاً عن إبرام معاهدات خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصاية للترلي • ولقد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقد ثار خلاف حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تعد طرفاً في اتفاقات الوصاية • ولما كانت كل اتفاقات الوصاية قد ووفق عليها صراحة عن طريق أحد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعض حقوقاً وترتب التزامات للأمم المتحدة ، كما أن العديد منها تقرر أنها لن تنفذ إلا إذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفاً في مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه في مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضاء نجد بعض النصوص في موثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجد مثلاً لذلك في موثيق المجتمعات الأوربية التي تمنح لها حق إبرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب إلى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

(1) Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966, p. 50.

وأخيرا ففي مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصوص ، من ذلك الاتفاقات التي تمنح بها الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصصة لعدد من المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية (المادة ٦٣ من الميثاق) .

وقد لا تفتقر المواثيق على أية نصوص بهذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص . وفي كلتا الحالتين تبرم المنظمات اتفاقات في ميادين الاختصاصات الممنوحة لها ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قد أبرمت اتفاقات المقر بدون تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها .

كذلك فانه من المسلم به أن أهلية التعاقد للمنظمات الدولية لا تعتمد فقط على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصة ، وعلى تطور القانون التنظيمي الدولي . ولعل ذلك هو الذي يفسر إبرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنها لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحق مواثيقها على أية نصوص بهذا الخصوص .

(ب) مدى السلطة التماثلية :

هل تملك كل المنظمات سلطة إبرام الاتفاقات أو البعض منها فقط ؟ وفي أي الموضوعات تملك المنظمات إبرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمات الدولية لها سلطة إبرام المعاهدات . ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقوق التي للمنظمات اختصاصات العمل فيها وليس من السهل الفصل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات . وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حق معين ، فانها تعد بالتبعية مختصة بعمل اتفاقات في نطاق هذا الحق . وفي العمل الدولي ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية ابرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب أن المنظمة ليس لها الحق في ابرام المعاهدة ، ولكن لأن حقها مقيد .

على أنه من الملاحظ أن الأهمية التعاقدية للمنظمات لم تمارس إلا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التي نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة . ولا توجب منظمة دولية طرفا في معاهدات شازعة ، من النوع المتعدد الأطراف . ويجب أن يتغير ذلك في المستقبل . ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا في المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فإن المنظمات التي تستخدم اذاعات أو سفنبا أو طائرات ، ينبغي أن تكون أطرافا في المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة . وثرغب جماعه السوق الأوروبية المشتركة في أن تصبح طرفا في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان . ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ في مؤتمر الأمم المتحدة للسكر . فلقد أمر ممثل السوق الأوروبية المشتركة على أن منظمته لا يمكنها الا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هي التي يمكن أن تكون أطرافا في المعاهدات . وعند التصديق على المعاهدات التي نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوروبية المشتركة في الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها . ولم تفعل ذلك دول أخرى كالجزر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ . وهكذا أصبحت السوق الأوروبية عضوا في هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها في العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى (١) .

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية في ابرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التي تتكون منها - أصبح

أمرا مسلما به ، إلا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بإبرام الاتفاقات • والرأى الأكثر قبولا بهذا الشأن هو الذى يتجه الى أن « الأهلية لإبرام المعاهدات فى حقل معين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هذا الحقل • والجهاز الامضى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السبب — هو المختص بإبرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العادة هو المؤتمر العام^(١) » •

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة تمارسها بشكل قاصر ، وهنا فان هذه الأجهزة هى التى تملك التعاقد فى نطاق هذه النظم : مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين • كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشؤون الإدارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر • • السخ • ومع ذلك فان هذا التفويض لا يمس سلطة المؤتمر العام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقه أن ينهى أى تعاقد أبرم بواسطة السكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه •

٢- أنواع الاتفاقات :

(١) تقسيم المعاهدات وفقا لاختصاصها :

لا تملك المنظمات سلطة إبرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها • ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهمة الخاصة التى عهد بها الى المنظمة :

(١) يراجع شرمز ، القسطنطين التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٥ •

وقد اقترح بريرلى فى تقريره المقدم للجنة القانون الدولى أن يعطى هذه المهمة جهاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plenary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى • ص ٢٢٢ •

١ - اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والمصالحات مع المنظمات الأخرى .

لكل منظمة دولية اختصاص إبرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية . وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها في أراضي الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو في دولة سوف تخضع فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقاً طبيعياً في الدخول في اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوظائف ، الاقتراحات المتبادلة في جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة إلى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حول المساعدات التي تقدمها للدول الأعضاء .

٢ - اتفاقات تتصل بالحقل الذي تعمل فيه المنظمة :

أما المعاهدات التي تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهي ليست كثيرة . وقلة من المنظمات هي التي تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لإنجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التي يبرمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، اتفاقات الانتماء الخاصة بالسوق الأوروبية المشتركة ، الاتفاقات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ... الخ » . كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقات الوصاية - اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانوني لقوات الطوارئ الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت إشرافها » .

٣ - اتفاقات تنشئ منظمات دولية جديدة :

تلقى ألبية المنظمات الدولية لإنشاء منظمات أخرى معارضة في المبادئ الدولية . ولكن الرأي الغالب يتجه إلى جوانب إيجابية .

زما دما قد قبلنا المنظمات الدولية كاشخاص قانونية دولية ،
فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التي أنشئت من
أجلها . ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات
دولية قائمة في إنشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة
الأغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمي الذي بدأ في العمل
منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوروبية المشتركة منظمات
عديدة ، وأن كانت ليست بالشكل الذي تتخذه المنظمات الأخرى
وتتغير ما يقتصر على إنشاء مناطق حرة) .

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تهرم اتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات
دولية أخرى . كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف .

وفد تنشئ بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف
علاقة بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة
بين البنك الدولي للإنشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسماة
Indus Basin Development fund agreement.

وعلى العكس فقد تقوم اتفاقية بين دولة واحدة وعدة منظمات
دولية . مثل الاتفاقات القياسية في مسائل المساعدة الفنية .

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحصانات الأمم
المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من
أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فان الأطراف قد لا تكون
كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشئ الاتفاقية حقوقا
وواجبات متبادلة بينهم .

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلا رسميا وقد لا تتخذ هذا الشكل .
ففي حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون
شكل رسمي وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

إبرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا •
فأى اتفاقية ، تدخل فى حوزة المنظمة تكون ملزمة لهذه المنظمة بحسب النظر عن شكلها •

ومع ذلك فقد تدل الظروف على أن القصد من جعل الاتفاق غير رسمى هو استبعاد قوته الملزمة أو السماح بالانسحاب منه بالإرادة المنفردة ، وهنا تنقل القيمة القانونية له •

المبحث الثانى

العلاقات الدبلوماسية

أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول بمهمة وعه من الوظائف المهمة أهمها : تمثيل الدولة المرسل لدى الدول المرسل اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحوادث فى الدولة المستقبلة وارسالها بالوسائل المشروعة الى الدولة المرسل ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسل والمستقبلة (١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن علاقات الدول • فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطاق معين من الأعمال ، وأن سلطاتها تختلف عن سلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

(١) راجع المادة الثالثة من اتفاقية فينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

أن العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية. فعندما ترسل إحدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فنحن نمارس حقها في الايفاد الايجابي ، بينما الدولة التي تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبي في الايفاد . ومع ذلك فالفارق ليس جوهريا فالحق الايجابي بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للآخرى . ولكن في العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية . فالإيفاد السلبي لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة في اقليم الدولة المضيفة . أما الايفاد الايجابي لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة . فالتشكيلة في كل من الحالتين تختلف ، عن الأخرى^(١) .

(١) الايفاد السلبي Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تسبق فيه الممثلين ليس بمشكلة ، فالكثير من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغرى تتخذ مقارها في الدول المجاورة . عندها تخصص بعثة لأكثر من حكومة^(٢) .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولي بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصلة المالية^(٣) .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدولية منذ

(١) شاربرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .

(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية نينا للحصصات

الدبلوماسية .

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session
GA Official Records 33rd session, supplement No.9 (A) 7209/Rev.1)
p. 8 Art. 6.

الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم • ولما كان مجلس الأمن جهازاً دائماً الانتقاد ، فقد استتبّع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة •

ولقد تطور العمل الدولي منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة في مقر الأمم المتحدة • لذا فخلقت بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قراراً - في دورتها الثالثة - أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكربت العام للمنظمة^(١) • وينبغي أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسباً^(٢) •

وترسل بعض الدول غير الأعضاء في المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وان كان وضمهم يختلف عن ممثلي الأعضاء • فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك في المداولات •

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة • فما دام التعاون بينها مستمراً ، فإن الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء • فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضاً فإن التعاون بينهم يصبح وثيقاً ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات •

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول • فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) أرسله للاتحاد السوفيتي بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة في عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضواً • نقلوا عن شارمز ، القلقون التنظيمي ، ص ٧٢٧ •

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعض والبعض الآخر . وكثيرا ما يتم التفاوض لابرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول في نيويورك . وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات . فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبلوماسية لدولة وبعثة دائمة للمنظمة . كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات .

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التي تمنحها للبعثات الممثلة للدول . والأساس القانوني لذلك يوجد عادة في اتفاقات المقر . وتناقش هذه المشكلة الآن في لجنة القانوني الدولي . ولكن هل يوجد فارق في العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول في مسائل التمثيل الدبلوماسي ؟

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة في العديد من المسائل عن البعثات الدبلوماسية للدول . فمن أهم الوظائف التي تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطني في مختلف أجهزة المنظمة . وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التي تجرى في المنظمة .

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلوماسية تختلف في البعثات الدائمة . مثل قواعد الأسبقية والتقديم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف في نطاق البعثات . لذا نجد أنه في الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الدبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالإضافة الى رؤساء الأجهزة . ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للأسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا في بعض النواحي عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسيين .

٣ — نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها في نطاق العلاقة بين الدول . نعلى الرغم من أن البعثة تعد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة التقنية مثلا لكي تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة ، فإنه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة . وكثيرا ما تتصرف البعثة كعمارة لوظائف من خلال هيكل المنظمة ، فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة . ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء في المجتمعات الأوروبية يجتمعون في لجان لانجاز أعمال المنظمة . وهنا فإن الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذي يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية .

٤ — وأخيرا فإن العلاقة متعددة الجوانب في كل المسائل المتصلة بوضع البعثة . فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسله والدولة المستقبلة . لذا فإن الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت . ومن المفهوم أن الدول تحرص على إعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون في البعثات الخارجية للمنظمات الدولية . لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطني إحدى الدول الذين يعملون في إحدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطن ، اعترضت سكرتارية الأمم المتحدة . ولقد كانت مستعدة لكي تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شرطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعندين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص . ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة في جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى .

٣ - الايفاد الايجابى Active legation

١ - حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لها فى الدول الأخرى . وليس محل شك أن المنظمات لا تحتاج الى مواطنين لها لكي يؤدوا هذه المهمة ، فلقد اعترفت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بإمكانية تمثيل أشخاص لدولة ولو لم يحملوا جنسيتها^(١) .

ولقد اعترف للمنظمات الدولية بهذا الحق منذ عهد عصبة الأمم . كما أن البرلمان الأوربي أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوروبية تتمتع بالحق فى الايفاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية^(٢) .

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تمتد رابطة ثنائية ، لذا ففى مؤتمر فيينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضافة مادة تنص على حق كل دولة فى الايفاد بوجبه السلبى والايجابى . ولكن الاقتراح لم يلق قبولا فتم سحبه^(٣) . فمعظم الدول ترى أن الدول وهذاها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضا المتبادل . ونفس الشيء يصدق بالنسبة للإيفاد الايجابى للمنظمات الدولية . فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فانها تحتاج :

أولا - موافقة الجهة المستقبلية .

وثانيا - قرارا من الجهاز المختص فى داخل المنظمة باقامة مثل هذه العلاقات .

(١) راجع المادتين ٦ ، ٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) القرار رقم ١٤٦٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ .

(٣) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 8 March 1981.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر . وانما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى . فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطىها مراعاة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول . لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمة الدولية . ويقال انه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها ، لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات اليها . وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات . لذا ففى العمل نادرا ما يكون هناك ايفاد ايجانبى بالنسبة للمنظمات . ونجد أن المجتمعات الأوروبية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء . كما أن بعض المنظمات قد أرسلت بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء . وإذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثات الدول فاننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف . ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية .

٤ — البعثات الدائمة للأعضاء :

١ — بعثات التنمية :

منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية — بالتدرج — واحدة من الحقول الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية . وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعنية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هدفين :

١ — مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات .

٢ — الاشراف على تنفيذها .

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلاً لسكوتيريا العام الى هايتي لمساعدة حكومة هذه الدولة ، ولتجديد مطالبا بوضوح ، لتمكين الأمم المتحدة والولايات المتخصمة من الاجابة على مطالبا (١) . وفي نفس السنة أرسلت الأمم المتحدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الاغذية والزراعة مندوباً لها الى باكستان .

وتوسعت في ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (٢) .

وتجرى معظم الوكالات المتخصمة في شئون التنمية على تعيين ممثلين لها في مختلف الدول مما أدى الى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى الى ضرورة التنسيق بينهم . وتوسعت في ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (٣) . ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحد لكل أسرة الأمم المتحدة لبرامج التنمية جميعاً (٤) .

وتختلف السلطات التي تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة . وتعتبر السلطات التي يتمتع بها المندوب المقيم متواضعة ، وإن كان يلعب دوراً ما باعتباره يمثل حلقة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخاص .

(١) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

(٢) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance technique des N. U. dans l'Etat ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، ادارة الأمم المتحدة للبرنامج الاقتصادي والاجتماعي سابق الإشارة اليه ص ١٦٢ .

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كهيئة دبلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تقن البعثات الدبلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبل والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية في الدولة المستقبل الى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكي تفي هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيئة • وتستشار الدولة المضيئة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التي يقيم فيها بين أسابيع قليلة الى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده الى الوزير المختص وليس الى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه الى حد كبير مركز الدبلوماسيين . فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقا لاتفاقية فيينا ، وأحيانا وفقا لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين في قائمة الدبلوماسيين التي تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون الى الحفلات التي تقام للدبلوماسيين • بل انه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التي يتمتع بها الدبلوماسي العادي •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثي الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالب بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة في حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطني دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفي العمل ، عادة ما يكون المندوب من مواطني إحدى الدول المكتملة النمو •

(١) تقرير جلكسون ، السابق الإشارة اليه ج ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هناك بعض المهام التي يقوم بها المندوب المقيم تجعله يشبه القنصل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقوم باستقبالهم ، ويقدم لهم مساعدات في تغيير العملة وتأثيث منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمالية لهم ... الخ .

ومع ذلك فهناك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعة عمل القنصل :

١ — فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وأحد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه في حالة التنمية يمثل المندوب المنظمة لدى عضو لا يعمل باعتباره عنصرا في المنظمة وإنما كمتعامل معها ، إلا أنه لا يمكن أن يعتبر أجنبيا تماما عنها .

٢ — تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذي تعمل فيه المنظمة . مع ذلك فهذا الحقل لا يقف عند حد مسائل التنمية . ونسيرا ما استفادت الأمم المتحدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لها في الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه في أعمال أخرى خاصة بالمنظمة .

٣ — والعمل في هذا الحقل الخاص يعتبر مخطئا :
فالديبلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية قيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخرى . أما المندوب فإن مهمته — رغم أنها محدودة — إلا أنها أوسع ، انه يعمل في حقله ، انه يساهم في الخطة ويشرف على تنفيذها . وإذا كان الديبلوماسيون هم آذان حكومتهم في الخارج ، فإن المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدي عملا خاصا لها (١) .

(١) يراجع في التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شمرز
المرجع السابق ص ٧٣٧ .

ب - بعثات لأغراض أخرى :

تملك الأمم المتحدة خمسين مركزا اعلاميا في الدول الأعضاء •
وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمم المتحدة • فهم
لا يدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة في الدولة المستقبلة بل لا يمثلونها
فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع
أن سلطاتهم محدودة •

وقد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء
لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هذه البعثات صفة «مؤقتة»
وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف إطلاق النار •

الشعب القومية :

أنشأ العديد من المنظمات الدولية شعبا أو لجانا قومية
national committees تعمل كممثلة للمنظمة ، تحمي مصالحها
فاللجان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجاه
ولفودها للمؤتمر العام وتجاه حكوماتها • وهي قد تستخدم كذلك
من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هذه اللجان القومية •
لتدعيم مصالح المنظمة في الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية في منظمة الأغذية والزراعة كوسائل
لتنسيق مساهمة الأعضاء في مختلف أنشطة المنظمة ، بالتعاون مع
الحكومات المعنية ، وبناء على الشروط التي تحددها •

بعثات خاصة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل في بعثة مؤقتة تمثل الدولة ،
وترسل من دولة الى أخرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها في
مسائل معينة أو لكي تؤدي مهمة خاصة في علاقاتها بالدولة الأخرى
وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولة
المستقبلة وتلك المرسله •

وترسل المنظمات الدولية في مناسبات عديدة بعثات سلمية للدول الأعضاء • ولمثل هذه البعثات مهام مختلفة • فبعضها يرسل بنساء على طلب دولة أو أكثر لكي تساعدوا في حل نزاع بينها • وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسها • ومثال ذلك تلك البعثة التي أرسلتها منظمة الدول الأمريكية إلى جمهورية الدومينيكان في أبريل عام ١٩٦٥ ، وكان قرار إرسال هذه البعثة قد اتخذ في اجتماع مجلس المنظمة الذي ناقش فيه مشاكل هذه الجمهورية • ومثال ذلك أيضا إرسال منظمة الوحدة الأفريقية لبعثة لرؤساء إلى نيجيريا أثناء النزاع الذي نشب فيها حول مشكلة بيافسرا •

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدولية إلى الدول النامية • فالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات •

وقد ترسل البعثات الخاصة للدول الأعضاء لطلب دعم مالي للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة في شأن السياسة المستقبلية للمنظمات •

وتفرض هذه البعثات الخاصة التي ترسلها المنظمات لنفس الأحكام التي تخضع لها البعثات الخاصة للدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — أخضاعها لاتفاقية الأمم المتحدة حول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثة الأمم المتحدة للكونغو • فهذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين • ولقد أرسلت بهدف تقديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصة أن تتولى هذه المهمة • وقد تم أنشاؤها بقرار مجلس الأمن رقم ١٤٣٨ الصادر في ١٤ يوليو عام ١٩٦٠ • ولقد اعتبرت عملية الأمم المتحدة في الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام في هذه الدولة •

البعثات لغير الاعضاء :

تسمح اتفاقية فينا الخاصة بالملاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا - كرئيس لبعثة في دولة أخرى - ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) . وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة في الخارج ، كبعثة للمنظمتين معا .

وللمجتمعات الأوربية بعثات في الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات .

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهي تعمل في العادة بصفتها مراقبة في اجتماعات أجهزتها العامة وتحتفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين في مقر المنظمات الدولية الأخرى . ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلية بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالصاناعات والامتيازات التي تعطى للمراقبين . ولا شك في أهمية الدور الذي تمارسه هذه البعثات الخاصة في العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذي تلعبه البعثات الخاصة بالدولة .

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة في المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين في المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

(١) المادة ٦ من الاتفاقية .

تمثيل المنظمة والتحدث باسمها ، ومن هنا فإن مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية في مؤتمر دولي على نفس الأسس التي تساهم بها الوفود الوطنية • ومع ذلك ففي عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوروبية المشتركة في مؤتمر الأمم المتحدة للسكّر ، واعترضت بعض الدول على هذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق في المناقشات دون أن يكون له الحق في التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدولية تعين عادة من السكرتير العام للمنظمة وتتشكل من طاقم من السكرتارية • وفي بعض الأحيان ترسل الأجهزة التمثيلية ممثلين للمنظمات في الخارج •

المبحث الثالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها في نطاق العلاقات الدولية ، فإنها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دولية أخرى ، وأشخاصا تدعى هذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فإن المنظمة قد تتعترف لهم أو تنكر عليهم هذه الشخصية • وقد نعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هذا الاعتراف فسمنا عن طريق قبول الدولة عضوا في المنظمة ، أو بالدخول في اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التي تمثلها المنظمة في المجتمع الدولي • فلا شك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بها • ويلعب نظام

الأمم المتحدة دورا هاما في هذا الصدد . فاعتراف هذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هذه الوحدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لها بأن تكون طرفا في العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا في منظمات دولية أخرى . ولهذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهزتها الدنيا باتخاذ أى عمل في مسائل الاعتراف (١) .

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بها ، فاسرائيل عضو في الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول في المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) .

المبحث الرابع

الاعمال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول امام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة في فتواها الصادرة في ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التي تحدث في أثناء الخدمة في الأمم المتحدة (٣) . كما أكدت أن

Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C (١)

1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم
نسخة ١١٩ .

(٣) قالت المحكمة في فتواها المنوّه عنها « أن الاختصاص في رفع الدعاوى يعنى لهؤلاء الذين يملكونه ، اهلية اللجوء الى الوسائل العرفية المعترف بها من القانون الدولي من أجل تأسيس وتمثيل ، وحل المنازعات . وينبغى أن نذكر من بين هذه الوسائل الاحتجاج : طلب التحقيق ، المفاوضات ، وطلب الخضوع لهيئة تحكيم أو محكمة .. » .

بإمكان المنظمة أن تدعى تجاه ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأحد خاص يعملون في خدمتها •

ولقد أسست المحكمة هذه الأهلية على فكرة الاختصاصات الضمنية للمنظمة The Implied Powers of the Organization فالأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن في إمكانها أن تستخدم حق التقاضي • والمنظمة تحتاج أيضا لدماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها • ولقد رأت المحكمة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضروري لتأدية أعماله على خير وجه ، والذي يعد شرطاً أساسياً لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغي ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التي تضافى عليه من المنظمة •

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية • ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضاً إمكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيها • ويمكن أيضاً مقاضاة المنظمات الدولية أمام المحاكم الدولية •

إمكانية عرض نزاع دولي على محكمة العدل الدولية •
تتملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء • على أن هذه المحاكم غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنظمات • والدول تعتمد على التي يمكنها أن تكون طرفاً في دعوى أمام محكمة العدل الدولية • ولقد أثر أن هذا الحكم لا يمنع أن تكون المنظمات طرفاً في الدعاوى الدولية ، ولكن الرأي الأرجح يرجع إلى حرمان المنظمات من هذا الحق لأن من شأنها صراحة في النظام الأساسي للمحكمة ينضم إليها الدول عن المنسوبة أمامها • لا توجد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة وبالتالي فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية مقصور على إصدار الفتاوى •

عقد المؤتمرات الدولية (١) :

ان العلاقات الدولية تحكم اليوم بشكل واسع عن طريق المؤتمرات الدولية . ولقد أدت نشأة العديد من الدول الجديدة والترابط بين العديد من الدول ، الى تشجيع احلال العلاقات الدولية - الذي كان من الاختصاصات الأساسية للدول - من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائية . ولقد صار عقد المؤتمرات التي تكاد تكون متروكة تماما للمنظمات الدولية في هذه الآونة لأكثر من سبب :

١ - فهناك العديد من التسهيلات التي نستطيع أن نقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفي الضخم لها ، أو عن طريق مبالغها .

وفي العديد من الحقول ، نجد أن المنظمات المتخصصة مؤهلة بالشكل الذي يستطيع أن يغطي الزوايا الادارية للمؤتمر .

٢ - ومن ناحية ثانية فان عقد المؤتمرات الخاصة في نطاق الجمعية العامة يجعل نطاق اختصاص وفودها متسما . ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر .

(١) عقد العديد من المؤتمرات في نطاق الأمم المتحدة واحدها تلك التي ساهمت في صياغة تشريعات دولية وهي :

١ - مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد في جنيف .

٢ - مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحاصلات الدبلوماسية من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل سنة ١٩٦١ . وقد عقد في مدينة فيينا .

٣ - مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ١٤ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذي عقد في فيينا ايضا .

٤ - واخيرا ، مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات والذي عقد في الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو سنة ١٩٦٨ ، ومن ١ ابريل حتى ٢١ مايو سنة ١٩٦٩ . وعقد بدوره في فيينا .

٣ - وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هي تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء .

استخراج جوازات السفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور Passez Passport وهي بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العاملين في المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطلوبة لأداء واجبهم الرسمي .

ومنظمة الأمم المتحدة هي أهم المنظمات التي تعطى هذه الجوازات والتي تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة .

تسجيل الماهدات :

من الأنشطة الهامة التي تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات الهامة المتعددة الأطراف . وليست هذه العملية من العمليات الادارية المحضة . فجهة الايداع تفصل في بعض المشاكل الهامة كالتحفظات التي يمكن أن تبدي ، والدول التي يمكن أن تنضم .

تسجيل السفن والطائرات :

ان عملية تسجيل السفن والطائرات من الاختصاصات التي تمارسها الدول . ويسمح القانون الدولي كذلك للمنظمات بالقيام بهذه المهمة . ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدولية لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها . فما دام القانون الذي يطبق على السفينة في البحر العالي ، يتوقف على المكان الذي سجلت فيه ، فان التسجيل في احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية .

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدولية • ولقد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربية الذي تأسس من أعضاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فالتنا نجد أن العديد من المنظمات قد اتخذت لها أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العديد من الدول قوانين لتحقيق هذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حماية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شعارها بمقتضى التدابير التي تقررها قوانينها الداخلية •

(١) يراجع في التفاصيل :

Venkatramiah, Dees the chicago convention
permit joint or international registration of air craft ? AJIL.
1971, p. 8435.

تمهيد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التي تميز العلاقات الدولية في المرحلة الراهنة لأكثر من سبب • فهي أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهي ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء في الجماعة الدولية ، وتربطهم بها • ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة ، ثم هي أخيرا ممتدة الاختصاص بحيث يعالج في اطارها كافة المسائل التي تهم كافة الدول • فرغم ايمان المجتمع الدولي بالتخصص وإقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العامة الاختصاص عادة ما نملك سلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة •

وسنقسم هذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول في الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفي الثاني المنظمات العالمية المتخصصة •

القسم الأول

المنظمات العامة العالمية

لم يعرف المجتمع الدولي منظمين عامتين في اختصاصهما عالميتين في عضويتها سوى عصبة الأمم والأمم المتحدة . ويجمع بين المنظمين أنهما وجدتتا في أعقاب حرب عالمية طاحنة . كما أنهما تتشابهان في الأغراض وفي الاختصاصات ، بل وفي الأجهزة . نعم لقد فشلت المنظمة الأولى في تحقيق ما هو مطلوب منها ، وحلتها الدول التي أوجدتها ، ولكن دراستها تلقي أضواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجه الشبه وأوجه الخلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أسباب فشل الأولى لنحكم على الثانية على أساس مدى تجنبها لأخطائها . لذلك سنخصص دراسة عصبة الأمم باباً تمهيدياً ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة في فرع ثانٍ نقسمه إلى ثلاثة أبواب نتناول في الباب الأول مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها المنظمة ثم نتناول في باب ثالث الهيكل التنظيمي للمنظمة .

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنقولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبادئ التى قامت عليها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة ، ونختتم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة .

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى إنشاء العصبة :

ان التفكير فى إنشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع اندولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمنكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) .

(١) يراجع فى الارحاضات التى مهدت لقيام عصبة الأمم مؤلف ايجالتون الحكومة الدولية

Eagleton, International Government, Third edition New York York 1948, p. 239.

ولمعل من أولى المحاولات التى قبلت فى هذا الشأن هو ما كتبه Isidre of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم وقيام عالم يكون كل مكان فيه موطناً لجميع الأفراد ، كما أظهر Pierre Dubois عام ١٢٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام أوروبا يجمع بين الدول الأوربية ، ويكون فيه مجلس ومحكمة . وفكر مارينى عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا ويوجينيا وفينيسيا ضد الأعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

ومع ذلك فيمكن أن نمزو التفكير المباشر في اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهادات التي بذلت من جانب العديد من المفكرين والكتاب أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها . نذكر من ذلك تلك اللجنة التي تكونت في سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفي فرنسا تكونت جماعة لتحقيق السلام عن طريق القانون باقامة جماعة لها سلطات قوية . وقامت في انجلترا جماعة الاتحاد من أجل الحكم الديمقراطي ، والجمعية الفابية ، ومجموعة غنهور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ .

وتكونت في الولايات المتحدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هي :
١ - ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القانوني على محكمة دولية .

٢ - المنازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس التحقيق والتوصية .

٣ - يستخدم السلاح العسكري والاقتصادي معا ضد الدول التي تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها للتسوية السلمية .

٤ - ينبغي عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) .
ويصعب في الحقيقة تقصي كل المحاولات لفكرية التي بذلت أثناء الحرب للتفكير في اقامة العصبة .

= ومن الجدير بالذكر أن التفكير الأوربي في الوحدة في هذه الآونة لم يكن يعنى سوى وحدة الشعوب الأوربية في مواجهة الأعداء المسلمين . لذا من الأهلية أن نقدر هنا بأن الشريعة الإسلامية كانت تجعل من كل العالم الإسلامي دولة واحدة خاضعة لأمر رجل واحد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانوني واحد .
(١) يراجع في التفاصيل : إيجالتون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ .

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيراً في هذا المضمار ، بل وجدنا العديد منهم يتسابقون في سبيل وضع اللبنيات الأولى لقيام العصبة ، فقد درس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة في مجلس الوزراء البريطاني الى اقامة منظمة دولية عقب الحرب ، وأشترت جهوده عن تأليف لجنة برئاسة اللورد غليموور لوضع مقترحات محددة في هذا الصدد . وأيد Brand في فرنسا الفكرة . ومنع ويلسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية : تبنيه الرسمي لانشاء العصبة في بيان ألتاه في أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكي ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضد ألمانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة العالمية وتوافق الشعوب الحرة على نحو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ، ويجعل العالم عالماً حراً ، والتزم بالسعى لاقامة رابطة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) .

مؤتمر السلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة في الواقع الا نتوجاً للأفكار والسياسة ، التي أرعست لها كما قدمنا ، وهي في حقيقتها ليست الا امتداداً لنظام المؤتمرات الدولية التي سادت طوال القرن التاسع عشر ، فالعصبة على حد تعبير البعض - ليست الا محاولة الاعتراف بأن المؤتمرات الدولية قد أصبحت أسلوباً منظماً ، يجب أن تلجأ اليه الدول في علاقاتها الدولية .

ومع ذلك تعدد العصبة من ناحية أخرى نقطة تحول في تطور العالم نحو المنظمة العالمية : قبلها كان يتم التطور بطريقة غير

(١) من أهم الرجال الذين بذلوا جهداً كبيراً مع ويلسون في الاعداد لقيام العصبة Colonel House . وكذلك ظهر في هذه الحقبة كتاب هام للجنرال سيمبل وهو بريطاني عنوانه « عصبة الأمم » : Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion. اقترح على

واعية ، ولا منظمة ، وبمعددها أصبح التطور مقصودا أو راعيا .
والسبب الرئيسى فى ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت
فى مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى فى العالم ، لذا
قامت العصبة كبديل ملح للخراب والدمار اللذين ينتظران انـ العالم
من جراء الحرب . وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكى
ويلسون هو الذى بلور فكرة العصبة وقدمها فى مؤتمر فرساي
للسلام الذى عقد لوضع التسويات بين الدول فى أعقاب انـ الحرب
العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وإنما دوره يقتصر على
تجميع الأفكار التى أبديت قبل الحرب وأثناء قيامها .

وقد أعدت فى عهد العصبة لجنة عمل شكلها هذا المؤتمر ، وبدأت
اجتماعاتها فى يناير عام ١٩١٩ ، وتألّفت من مندوبين عن الدول الخمس
الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا
واليابان » . ومثل الدول الصغرى تسع دول . وقد رأس
اللجنة الرئيس الأمريكى ويلسون ، وسيطرت الدول الكبرى على
مناقشتاتها سيطرة تامة .

الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذى ظهرت عليه فى مؤتمر السلام نتاج
أنجلو - أمريكى (١) فقد حاولت أنجلترا فرص نظريتها الفرعية عن
توازن القوى وتطويعها فى نظام دولى يأخذ شكل المؤتمر أو
اتحاد الدول وظهر ذلك فى فكر وزير خارجيتها آنذاك الذى قال :
« أن التنافس على التسليح سوف يقود إما الى الثورة أو الى
الحرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هذا الموقف هو القضاء

(١) دارت المناقشة فى اللجنة على أسس مشروع هيرست - ميلر
Hurst - Miller
والذى كان مزيجاً من المشروعات البريطانية-
الأمريكية . راجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة
عبد الله المرين ، ص ٧٥ .

على نظام التحالفات المتعددية والمتنافسة : وإقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضم الدول » • وياعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيام حكومة أو اتحاد قوى بين دول العالم فى إطار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت إليها العصبة فيما يلى :

١ - أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، ولحورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقارة الأمريكية ، وجملته بمتد الى بقية دول العالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بفرض تحمل التزامات متبادلة لضمان الامن ونقل السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء » • ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضمان المتبادل الذى نص عليه فى المادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ - ان التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحرب بسبب التقصير الى حد كبير ، لأن قوى التفاوض والتسوية السلمية التى عبت ضدها انهضت

(١) تنص المادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتمتع أعضاء العصبة باحترام سلاية أقاليم جميع أعضاء العصبة ، واستقلالها السياسى انكسارهم ، والحفاظة عليه ضد أى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، او فى حالة وقوع تهديد او خطر ، خطر هذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » •

فجأة ... فزج العالم بنفسه سنة ١٩١٤ في متاعه عمياء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب 'الحرب' ، ودمت الكارثة العالم بدون عقد مؤتمر واحد . وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت في عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تفسيراً وافياً حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطوة أخرى تلتها حتى اكتملت دائرة مفرغة رهيبة ، ولم تكن هناك نقطة التقاء تبدو في الأفق ، أو التزام قائم من قبل الأطراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالناقشة ... » . لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الطريقة العمياء الباطلة التي أخطأ الرأي العام في الدول المختلفة بسببها فاندلق الى القتل عام ١٩١٤ (١) . ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغي أن توفر للشعوب الضمانات التي من شأنها تزويدهم بالفرص التي يثيدون منها في تهديّة الخواطر الدائرة بمواجهة الحقائق والوصول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض في المستقبل ، من أهم الأسس التي قامت عليها العصبة .

٣ - أظهرت الحرب أهمية التعاون الذي يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف في الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلي عن بعض السيادة ، وحرية القيام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذي كان ثمرته الانتصار .

وقد أسهم تنظيم جهود الحرب - من ناحية أخرى - بنصيب ملموس في الخبرة في مسائل انشاء وإدارة الهيئات الحولية ، فلقد أنشأت انجلترا وفرنسا وإيطاليا وانضمت اليها الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

(١) نقلاً عن : Yorle The League of Nations at work, New

York 1920, p. 5.

للحرب ، ولجنة اعادة التمويل ، ومجلس الحلفاء للنقل البحري
لكسر الحصار البحري . وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة في كسب
انتصار الحلفاء (١) .

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعاون السياسي والى كبرى
بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلي عن السيادة لسلطة عليا
فوق الدول (٢) .

٤ - خلقت تجربة الاستخدام المشترك المنسق للأسلحة
الاقتصادية ضد ألمانيا ابان الحرب العالمية الأولى في عقول ساسة
الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادي والجزاءات غير العسكرية بشكل
علم ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة .

٥ - من الأسس الهامة التي أضعفت عصبة الأمم ، قيامها
في أعقاب حرب سمي فيها الحلفاء الى جنى ثمار النصر ، ومن ثم
وضع على عاتق العصبة أن تحمي السلام لصالحهم ، وأن تفلح
الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينة أساسها الانتصار .
ومن ناحية أخرى فقد حرصت العصبة على تأكيد سيطرة
هذه الدول على العالم . وقد انعكس ذلك في نصوص العهد التي
تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى في المجلس المؤلف من تسعة
أعضاء . وأكدت هذه الدول لنفسها الحق في وضع أحكام التسوية
السياسية ، وعهدت لنفسها بمسؤولية التحكم في مجرى أحداث
المستقبل .

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي - المرجع السابق
ص ٨٣ .

(٢) أودت هذه الفكرة بالاتجاه الفرنسي الذي ظهر في مؤتمر
السلام . فلقد عاقت فرنسا أكثر من غيرها من الحرب ، لذلك اتجه
اليين فيها الى ضرورة أن تكون العصبة بمثابة تحالف عسكري
يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعد في طلب المصونة لتثبيت ممتلكاتها .
أما اليسار فقد اعراب من رغبته في قيام منظمة فيدرالية او كونفدرالية
أوربية تقضى على السيادة الوطنية للدول .

الفصل الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادئ التى قامت عليها

أهداف العصبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدولية العالمية ، وهى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانماء التعاون بين الدول فى مختلف المجالات غير السياسية • لذلك نصت ديباجة الميثاق على « أن الأطراف المتعاقدة السامية : راضية فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق السلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم اللجوء الى الحرب ، ما نساء علاقات غنية وعادلة وشريفة بين الأمم » •

والى جانب ذلك نجد الديباجة تؤكد أهمية احترام القانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل واحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً فى معاملات الشعوب المضممة الواحد بالآخر » •

ونجد الميثاق قد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نزع السلاح :

اهتم عهد العصبة بنزع السلاح اهتماما كبيرا ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى • ويبدو أن الميثاق كان خيالاً الى حد كبير عندما تطلب تخفيض الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل

مشترك « فليس للدولة أن تحتفظ بأسلحة ، غير تلك التى تتسزم لحماية أمنها القومى ، ولتقديم ما يلزم المجتمع الدولى منها اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) » .

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهد كما أسلفنا أن الحرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص الوسائل التى يمكن اللجوء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول . لذا قدم العهد منهجا واضحا لحصل المنازعات بالطرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة اللجوء الى احدى هذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أن انحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .

وميز العهد بين المنازعات القانونية وغير القانونية ، وألزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبلوماسية .

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صفة الموفق فى هذه الحالة ، (تراجع المادة ١٥ من العهد) .

(١) يراجع نص المادة الثالثة من الميثاق . وقد تناولت الفقرة الثانية من هذه المادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفيذها الحكومات ، بل لقد نصت الفقرة ٤ من هذه المادة على أنه « لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقا للمشروعات التى اقترعتها الحكومات ، الا بموافقة المجلس » .

وتندد العهد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواسطة الشركات الخلسة .

الامن الجماعى :

أخذ عهد العصبة بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، رغم أنه لم يحرم الحرب تحريما تاما . وفى ذلك تنص المادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهديد بها سواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها... » . ووضعت المادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العسكرية فى الحالة التى يلجأ فيها أى عضو من الأعضاء الى الحرب مخالفا لتعهداته وفقا للعهد ، وتعهد أعضاء العصبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمالية معه ، ويمنع أى تسال مالى ، أو تجارى أو شخصى بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى ، سواء أكانت عضوا فى العصبة أم لم تكن * .

ووضعت المادة ١٧ مبدأ فرض التدبير العسكرى بحماية التعهدات التى يفرضها عهد العصبة .

ومع ذلك فمن الميوب الرئيسية التى شنت نظام الأمن الجماعى فى العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قد وقع على من أعمال الحرب ، وأى اجراء يمكنه القيام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصاديا . أما بالنسبة للجزاء العسكرى ، فإن مجلس العصبة هو الذى يوصى به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطراف المعنية .

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجراءات اللازمة لتدعيم وتوثيق الروابط المادية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول . وبذلت جهودا كبيرة فى هذا المجال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية الدولية ، وأمكن للعصبة عن طريق هيئتها الخاصة بالمواصلات والمسور

العناية بهذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتنظيم حرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) .

وقد عوض نجاح العصبة في هذه المجالات الفشل الذى لقيته في المجال السياسى .

المبادئ التى قامت عليها العصبة :

١ — دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، ليس فقط لأنه كان — ولا يزال — حجر الزاوية في نظم العلاقات الدولية فحسب ، ولكن أيضا لأن واضعى العهد كانوا يريدون أن يثبتوا التمديلات الإقليمية التى تمت لصالحهم ، وضد ألمانيا ومن معها في الحرب العالمية الأولى . لذا نجد عهد العصبة يقيم مبدأ الضمان المتبادل لوحدة وسلامة الأقاليم (٢) .

٢ — كما اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للاخطار العديدة التى كانت تترتب عليها في الماضى . وهكذا نص العهد صراحة على وجوب أن تتم العلاقات بين الدول علانية . وأوجب أن يسجل في سكرتارية العصبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضو في العصبة ، كما أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المادة ١٨ » .

٣ — واهتم عهد العصبة كذلك بإعادة النظر في المعاهدات ،

(١) يراجع محمود سامى جنيبة ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المادة العاشرة من عهد العصبة على أنه « يتمهد أعضاء العصبة باحترام سلامة اقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجى . وفي حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو في حالة تهديد أو طول خطر ضد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء إلى إعادة النظر في المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفي المراكز الدولية التي يهدد بقاؤها سلم العالم » المادة ١٩ •

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولي ، وفي الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم إيراد قاعدة مماثلة في ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التي تشوبه — في رأى البعض (١) •

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التي توجد بها حماية أرواحهم وحياتهم وحقوقهم في مباشرة شؤون دينهم وفي استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها إذا لزم الأمر • وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان في الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتعون بها •

ونص العهد على أنه في حالة حصول إخلال أو محاولة إخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أى دولة عضو في المجلس بإبلاغ الأمر إليه ، وله الحق في أن يتخذ ما يلزم من الإجراءات لمنع ذلك الإخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو لأممية من أساءة معاملتها •

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولي وعلى الإرساء الراسخ لتقنين القانون الدولي بوصفه قاعدة السلوك المتبعة في الوقت الحاضر بين الحكومات ، والمحافظة على السلم وباحترام الالتزامات التعاقدية احتراماً تاماً في معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر •

(١) يراجع في التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٣٣ وما بعدها •

الفصل الثالث

أجهزة العصبة

الجمعية والمجلس :

التشكيل :

أخذ عهد العصبة بنظام توزيع الاختصاصات التي أعطاها للعصبة بين أكثر من جهاز ، ووضع لنا إطارا استوعاه واضعوا ميثاق الأمم المتحدة في مجمله مع حلقات بسيطة . فقد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهي الجهاز التمثيلي العام والذي يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهاز التنفيذي الأكثر نشاطا ، والأهم في الاختصاصات التي يمارسها .

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعة أعضاء غير دائمين . والأعضاء الدائمون كانوا : إنجلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، واليابان ، والولايات المتحدة الأمريكية . أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) .

الاختصاصات :

يدخل في اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التي تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميع ما يمس سلم المالم « المادة ٣/٣ » . كما يدخل في اختصاصها النظر في أى حالة حرب أو أى حالة دولية تهدد بالحرب ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولي ، وفحص المنازعات الدولية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة فيها « المادة ١١ ، ٩/١٥ ، ١٠ » .

(١) زادت الكراسي غير الدائمة بعد ذلك وصارت تسعة . وتغيرت الدول الدائمة بإضافة البغض اليها كالمثلثيا وروسيا ، وبإسقاط دول أخرى من العضوية كإيطاليا واليابان ، ثم ألمانيا .

وتتشارك مع المجلس أيضا في ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسي الدائمة فيه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسي غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العام للعصبة ، وبإدخال التعديلات على العهد ، وتشارك معه أيضا في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية •

وتنفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتية : انتخاب الأعضاء الجدد في العصبة ، وضع القواعد الخاصة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط امكان اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمة •

اقرار الميزانية واعادة النظر في المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقة على تعيين موظفي السكرتارية العامة ، وضع خطط تخفيض التسليح الدولي ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضارة المترتبة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه في العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هي اخلت بواجباتها ، ووضع حوكم الانتخاب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتسبة ، واستشارة لجنة الانتخابات الدولية الدائمة في هذه التقارير وفي جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتخابات •

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتمثل بإدارة بعض الأقاليم في حوض السار ، ومدينة دانترج الحرة . كما أعطى اختصاص حماية الأقليات •

العلاقة بين المجلس والجمعية :

لم يضع عهد العصبة حداً فاصلاً لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة في المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

في نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلاقها ، ولا نجد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما في المسائل التي يستقل بها . ولعل السبب المنطقي الرئيسي لتعدد الأجهزة بهذا الشكل في العصبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى في اتخاذ حقوق أكبر في نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التي تدفع الدول الصغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس اعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة في المجلس .

هذا ولقد جرت المادة على اللجوء الى المجلس لغرض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العامة التي ترسمها الجمعية . ويتألف من :

التصويت :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الاجماع في تد من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات في المسائل الاجرائية أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعين لجان تحقيق ، وقبول الدول في العضوية (١) .

ومن النظم التي استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعية أن تصدر بدلا من القرارات رغبة باتخاذ اجراء معين ، وفي هذه الحالة يكتفى بالأغلبية .

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء في مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء في العصبة لصدور قرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولي ، دون حساب أصوات الأطراف في النزاع .

(١) من الجدير بالذكر إن العهد اكنى لصدور بعض القرارات الهامة بالأغلبية البسيطة كما نرى في حالات تعديل العهد ، زيده عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمة في المجلس — يراجع محمود سـلى جنبنة ، القانون الدولي المصم من ٤٤٨ .

دورات الانعقاد :

تتعدد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مره كل سنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب دولة أو دول أعضاء في العصبة بشرط أن توافق على طلب الاجتماع أغلبية الدول الأعضاء في العصبة • وتتعدد أيضا في أى موعد تحدده لاجتماعها في اجتماع سابق ، أو بناء على طلب المجلس بقرار يصدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فانه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده في أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحدة على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب أى عضو فيه ، وفي حالة قيام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجان الفنية :

تساعد الجمعية في القيام بعملها ست لجان دائمة . تنص الأولى بالمسائل القانونية والدستورية (تعديل الميثاق ، المسائل الاجرائية ، وسائل حل المنازعات بالطرق السلمية) • تختص اللجنة الثانية بالمسائل الاقتصادية والمالية والفنية (الصحة ، المواصلات والترانزيت ... الخ) • وتختص اللجنة الثالثة بخفض السلاح والأمن ، والمقوبات • وتختص اللجنة الرابعة بالمسائل الخاصة بالميزانية والتمويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والائتماون الفكرى) • وتختص اللجنة السادسة أخيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتميز كل بعثة من بعثات الدول المشتركة في العصبة واحدا من أعضائها لكل لجنة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الأمانة العامة :

تنظيم الأمانة العامة :

برز رأيان في مؤتمرات السلام بشأن الوضع الذي يمكن علي أساسه إقامة الأمانة العامة : الأول يرى أن يندب للقيام بالأعمال الإدارية ، معطون عن الدول الأعضاء ، وتتكفل كل دولة بدفع نفقاتهم ، ويكون كل وفد مسؤولاً أمام دولته . ويتقصر دور الأمين العام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود .

أما الرأي الثاني والذي كتب له الغلبة . وأدى أعظم الخدمات للتنظيم الدولي ، فهو ذلك الذي رأى ضرورة إنشاء خدمة دولية ، ولختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسؤولين أمامها ، وليس أمام دولهم .

وقد دافع أريك دراموند Eric Drummond أول أمين عام للعصبة عن هذا الاتجاه بقوة ، واستطاع أن يقنع به لجنة التنظيم ، وهي تلك اللجنة التي أقامها مؤتمر السلام لبحث تكوين الأمانة .

وهكذا تشكلت الأمانة العامة من عدد من الموظفين بلغ حوالي ٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة . ويقسم على رأسهم الأمين العام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب فرنسي ، وثلاثة مساعدين أحدهم إيطالي والثاني ألماني والأخير ياباني ، فضلا عن عدة مستشارين في الشؤون المختلفة (١) .

(١) سيطر العنصر الانجليزي على وظائف العصبة وخاصة في مجال الترجمة ، أما في المجالات الأخرى ، فقد روعي التوزيع الجغرافي العادل . وكان يطلب في الموظفين أجادة اللغة الانجليزية او الفرنسية . هذا وقد اختيرت جنيف مقرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولها موقعها الجغرافي المتوسط بين الدول الأوروبية ، والدور الهام الذي أداه الصليب الأحمر أثناء الحرب الأولى ، والذي كان مقرا بها ، كما

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الإداري والفني على عمل أمانة العصبة ، فقد قامت بإعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات في كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء في المجال السياسي أو الفني أو الإنساني . بل إن مجالات متخصصة في مختلف هذه الشؤون كانت تصدر من العصبة .

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبة السياسية .
ومن أهم الوظائف التي قامت بها أمانة العصبة تسجيل المعاهدات .

هيئات تعمل مستقلة عن العصبة :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبة ، وإن خضعت لأشرافها العام ، وهي محكمة العدل الدولي الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والثانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبة حتى الآن ، وإن خضعت لأشراف منظمة الأمم المتحدة .

تفسير تجزئة عصبة الأمم :

أخذ على عهد عصبة الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجمعها في الآتي :

١ - أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، وأخيرا فهي توجد في دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها أي مناخ قوى قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة .

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة في الحرب • وقد ظهر ذلك في استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها غيما بعد بالانضمام اليها •

٢ — قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لصدور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التفتت ، من حدة هذه القاعدة بالاكثفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ — تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ — عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعمال الادارية والفنية التى ألفت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالإضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسة العصبة لعملها أهمها (١) :

١ — أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل أنولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوروبية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد انسحبت الدول المنزبة كاليابان وألمانيا وإيطاليا من العصبة لكى نحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ — أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 267.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد • بل ان البعض يرى أن فشل
العصبة لا يرجع إلى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع إلى هذا
السبب (١) •

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغي أن تحجب عن أعيننا النجاح
الذي أحرزته العصبة في كثير من المجالات • فلقد استطاعت أن تضع
جداً للنزاع الذي نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد
وفنلندة حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا
وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا
(عام ١٩٢١) ، وبين إنجلترا وتركيا عام ١٩٢٥ بسبب قضية
الموصل •

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دورا هاما بالنسبة
للبلسم الدولي ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق إلا بالشكل الذي
تناولته به • لقد نجحت في المجالات الاقتصادية والمالية وفي مجال
النقل ، الاتصالات والعمل والصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ،
وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة في تقدم التنظيم الدولي عن أي
منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) •

جبل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى
٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهت من تصفية أوضاعها المالية « قررت

(١) يراجع نؤاد شباط ، الحقوق الدولية العالية ، دمشق ١٩٦٥ ،
ص ٣١٢ • وهو يقول أن أسباب فشل العصبة يرجع إلى عدم تمكنها
من حل القضايا الهامة مثل النزاع الإيطالي اليوناني ١٩٢٢ ، والنزاع
الصيني الياباني ١٩٣١ ، والنزاع الإيطالي الحبشي ١٩٣٥ ، وفشل
بسبب الموقف العدواني الذي وقفته الدول الدكتاتورية منها ، وضم
الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسي موحد ، وعدم
اشترك الولايات المتحدة في عضويتها •

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ١٩ •

الجمعية المعمرية للعصبة حلها في ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ « • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ (١) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التي يمكن أن تنهى بها العصبة ، لعدم وجود نص في العهد يحكم المشكلة ، واستقر الرأي على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقية جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقد وضعت العصبة سابقة هامة في هذا الشأن بتحويل أموالها إلى الأمم المتحدة •

(١) كولبارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥
Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.

الفرع الثاني

الأمم المتحدة

تمهيد وخطة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وهي تشبه عصبة الأمم في أكثر من زاوية ، فقد وجدت ، عصبة الأمم في أعقاب حرب ضروس ذاقَت الانسانية فيها آلاما شديدة ، في الحرب العالمية وكمحاولة لتنظيم المجتمع الدولي لمنع نشوب حرب جديدة • ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التي بذلت من خلالها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا • لذا تمثل الأمم المتحدة اضرارا أكبر على تلافى الأسباب التي قد تؤدي الى نشوب حرب جديدة •

منهذه المنظمة في هذه المهمة التجري التي صارت مرتبطة .
باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التي بناها على مر السنين
أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحدة تمثل نتاجا للفكر الأمريكي والانجلو سكوني الذي يرفض اقامة قوالب قوية للاتحاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التي لا تملك سلطات قوية حقيقية ، وده ما سيطر على مؤتمر فرساي الذي تم من خلاله اقامة عصبة الأمم المتحدة والعصبة ، بل أن هذا التشابه أن يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل •

على أن سقوط عصبة الأمم أدى الى التفكير في تلافى توجهه الخطأ التي أدت الى ذلك ، ورأينا نصوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التي شابته نصوص عهد العصبة • نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العامة والمجلس ، والاهتمام بالجوانب الفنية أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظل الانجازات في هذه المجالات حتى لو فشلت المنظمة في التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحدة في ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، وندرس في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها الأمم المتحدة ، وسنتناول في الباب الثالث البناء التنظيمي للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة و'طبيعة الميثاق' .

باب تمهيدى

نشأة المنظمة والتقييم القانونى للميثاق

أولا - نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشله عصبه اذ لم ، ومن ثم فإن أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) . وظهرت الخطوات العملية من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى التسرب ضد المحور وبدأت مجموعة من التصريحات هى على التوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمم المتحدة فى يناير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان دوسكو فى ٣٠ أكتوبر

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهذه المسألة ، وبذل جهدا كبيرا فى توجيه الراى السلم الأمريكى الى دراسة مشاكل عالم ما بعد الحرب . والتخصيص للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنة خاصة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشكلة وتطورت بعد ذلك لتصبح قسما قائما بذاته . وفعلت دول أخرى مثل ذلك على رأسها الملكة المتحدة وروسيا ، واهتمت مصر أيضا بالمسألة فأنشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصيل محاضرة الدكتور حاتم سلطان المنشورة بالجلد المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العالم فى وقت السلم فقرة ٩٨٣) .

(٢) صدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرف على رئيس الحكومة البريطانية ، وقد أعرب فيه عما ملان عن لبلهما فى أن تتحرر الأمم من الخوف والعوز ، وأعلنت الفقره السابعة من التصريح عزيمتها على انشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب ، وتستهدف تحقيق هذا الهدف .

(٣) السبب المباشر لاصدار هذا النصيح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقد أعقبت ادارة شئون ما بعد الحرب بوزارة الخارجية الأمريكية ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تمهت فيه ببذل الجهود لهزيمة العدو المشترك ، وتحقيق المبادئ التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) .

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث في ديمبارتون
أوكس في أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) . ثم بحث ثنائية في مؤتمر يالطا
في فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول المناقشة ما تم انجازه
في هذه المؤتمرات في سان فرانسيسكو في أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

(١) أصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد
السوفيتي والصين . وقد أكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بانشاء
هيئة عالمية تقوم على اساس المساواة في السيادة بين جميع الدول
الحية للسلام (راجع في كل ذلك بؤلف Goodrich بعنوان From
League of Nations to United Nations ص ٢ - ص ٣١) .

(٢) تعتبر مقترحات ديمبارتون أوكس من اهم المراحل التي مرت بها
منظمة الأمم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات
العامة والدعوات الى مرحلة بلورة الأسس والمبادئ التي تقسم
عليها المنظمة الدولية . ولقد اجتمعت الدول الكبرى في هذا
المؤتمر على مرحلتين ، الاولى ضمت ممثلي الولايات المتحدة الأمريكية
والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي ، وضمت الثانية المملكة المتحدة
والولايات المتحدة والصين ، والسبب في ذلك هو تحاشي اجتماع الصين
بالانحداد السوفيتي لعدم رضا الاتحاد السوفيتي عن حكومة الصين
الوطنية . وقد استطاعت هذه الدول ان تقدم للعالم معظم
الاسس والنصوص التي قامت عليها المنظمة الدولية .

(٣) اجتمع في يالطا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي
والمملكة المتحدة لبحث المسائل التي لم يتم الاتفاق عليها في مؤتمر
ديمبارتون أوكس ، واهمها طريقة التصويت وحقوق الاعتراض . وقد
تم الاتفاق في هذا المؤتمر على اشتراط اجماع الدول الكبرى في التصويت
في مجلس الأمن .

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوة باسمها ونيابة عن
حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين دعوة الى الدول
التي سبق ان وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهي الدول
التي أعلنت الحرب على دول المحور . وقد بلغ عدد الدول التي اشتركت
في هذا المؤتمر خمسين دولة . وقد امكن لهذا المؤتمر ان يخرج
النظام الدولي الجديد . ويجب ان ننسبه الى الدور الكبير الذي لعبته
الدول الكبرى في هذا المؤتمر . فهي — بصفتها الدول الداعمة — حددت

حيث شهدت هذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ،
التي دخلت مرحلة العمل في ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الصدد
الأدنى من التصديقات من جانب الدول الأعضاء (١) .

ثانيا - طبيعة ميثاق الأمم المتحدة :

رغم الأهمية الفائقة التي يمثلها ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة
لمخطف الشعب المكرنة للمجتمع الدولي ، ورغم أن المنظمة الدولية
تتمتع الآن بصفة العالمية ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف
الأفراد ، إلا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء الى الوسائل المعروفة
في النظام القانوني الدولي لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق .
وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الدول
منظمة دولية (٢) . وعلى ذلك يمثل ميثاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

الشروط التي يجب ان تتوافر في الدول المدموعة . ومن ناحية اخرى
أعدت جدول أعمال المؤتمر ، وقدمت اليه معظم احكام الميثاق . وقد
تكونت من هذه الدول - فضلا عن ذلك - جبهة متحدة لتتولى مهمة
مرض وجهة نظرها على الدول المجتمعة ، وان كان ذلك لم يمنع من
اختلاف وجهات النظر ، وأدخلت التعديلات على كثير من الاحكام .
وقد رأى المؤتمر - عقب اعلان مولد المنظمة العالمية - تكوين لجنة
تحضيرية لادخال الميثاق في دور التنفيذ تتكون من ممثل لكل دولة .
(١) تنص المادة ١١٠ من الميثاق على انه « ١ - تصدق على هذا
الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب اوضاعها الدستورية .
٢ - تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية . .
٣ - يصبح هذا الميثاق ممعولا به متى أودعت تصديقاتها جبهورية
الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية ، والمملكة
المتحدة ، والولايات المتحدة وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . . »
وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماعاتها بلنسدن في
١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفاصيل وافية عن مخطف هذه المراحل في مؤلف Haveland
organizing for peace, New York 1959 p. 10. f. بعنوان :

(٢) أول عبارة جاءت بالميثاق هي : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد
انار ذلك اللبس حول ما اذا كان الميثاق اتفاقا دوليا عليا أو وثيقة

خصائص ثلاثة ، فهو اتفاق ، وكلل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه .
وتتجلبت عليه القواعد العامة التي تسرى على الاتفاقيات من حيث
شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعديلها وانهاؤها . وهو الى
جانب ذلك ليس اتفاقا عاديا . بل هو ميثاق . أو تصريح ، بمعنى أن له
خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفي عليه طابع التقديس ،
ويبدو ذلك في الأهداف العديدة التي نص عليها الميثاق وتتصل بمصلحة
البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبادئ التي تمهدت
الدول باحترامها في تعاملها معا سواء في داخل المنظمة أو خارجها .
وأخيرا يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشئ هيئة دولية ويضبط مع
القواعد التي تحكم العلاقات الداخلية بين أعضائها المختلفة .

وتؤثر كل صفة من هذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث
تعارض بينها في بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هذه الصفات

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن استقر الرأي على أن الميثاق
اتفاقية دولية . إذ جاء في آخر الديباجة أن الحكومات المختلفة هي التي
ارتضت الميثاق وأنشأت بهتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » .
يراجع في هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشة
راغب . المرجع السابق ص ٧٢ .

(١) يقول Stettinius رئيس الوفد الأمريكي في مؤتمر سان
فرانسيسكو في بيان هذه الصفة : « أن الخصيصة الرئيسية والمفتاح
الذي يظهر طريقة تأسيس المنظمة ، أنها هو صفتها المزدوجة كاعلان
يمثل اتفاقية ملزمة بتمهد الأطراف الموقعة عليها بالمصل معا
من أجل الأهداف السلمية - ويان يراعوا مسوى معين من الأخلاق
الدولية . وهي كدستور تنشئ أربعة أجهزة لكي تحقق بها هذه
الأهداف في المصل . وهذا المستويات التي ذكرت قبل :

Its outstanding Characteristic and the key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution, as declaration it constitutes a Binding agreement by the Signatory nations to work together for peaceful ends and to adhere to certain standards of international morality, as constitution it creates four over-all instruments by which these ends may

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى • ويترتب على ذلك أنه :

١ — إذا تعارضت الالتزامات التي يربط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المادة ١٠٣) •
ويخرج هذا الحكم عن القواعد العامة التي تحكم المعاهدات •
فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية اللاحقة تلغى ما سبقه من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم •
ومن ثم فإذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة طرف وأخرى غير طرف في الميثاق فإن نص المادة ١٠٣ يوضح حكما جديدا ولا يتفق مع هذه القواعد العامة • ولا يمكننا تبريره الا على أساس أن « ما للميثاق — بوصفه اتفاقا جماعيا يفسح تنظيميا دستوريا للجماعة الدولية — من قوة تفوق ما للاتفاقات الأخرى من قوة الثنائية (١) » •

٢ — لا يمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=

be achieved in Practice and these standards actually maintained : ».

نقلا عن Wetars ، في مؤلفه The united nations ص ١٥
ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهذه الصفة فيقول بوزوف « ان الميثاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى • ولكن هذه الصفة تحتاج بدون شك الى بعض التحفظات لأن الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis وتظهر هذه الصفة طبيعة الميثاق والذي يفترض سلفا توافق الدول الأعضاء على المبادئ الرئيسية لتنظيمهم ، وعلى المؤسسات المنفذة للبيداء والأهداف المنصوص عليها • وعلى إنشاء هيئات متصدرة لهذا الغرض ، يراجع مقالته عن القانون الدولى والأمم المتحدة ، ضمن مجموعة المقالات التي أصدرها الفقيه السوفيتى بونكن بعنوان : « القانون الدولى للعصر » سابق الإشارة اليه ص ١٢١ — وفي نفس المعنى حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم ، فقرة ٩٧١ • (١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم ، المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ •

بل انه يمتد الى الدول غير الاعضاء خلافا للقواعد العمامة التي تحكم المعاهدات . وقد وضع ذلك بايراد المادة ٦/٢ في الميثاق ، وهي تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تيسر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ ، بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي » . « ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول في العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التي تتسجم من المبادئ المذكورة » (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا في ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولي ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلم والأمن في المجتمع الدولي ، وهي بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية في المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها » (٢) .

(١) ويذهب الفقه الحديث الى أن العديد من المبادئ التي قررها الميثاق تتخذ صفة المبادئ القانونية الملزمة . ويدعون ذلك للسؤال عما اذا كانت هذه القواعد تخالف في طبيعتها القواعد الأخرى ، وبمباراة أخرى هل يمكن القول بأن هذه المبادئ تمثل قواعد أمرة للنظام العمم بالمدلول الذي اقرته الدول في اتفاقية فينا لقانون المعاهدات في المادة ٦٤ التي تقول بأنه « اذا نشأ مبدأ جديد من مبادئ القانون الدولي الشامل فان أية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدأ تعتبر باطلة ومقتضية » نستطيع أن نقول أن كثيرا من هذه المبادئ يشكل أسس النظام الدولي ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية في العمل أو القضاء أو المعاهدات الدولية حتى يمكن أن تتحول الى قاعدة . ونستطيع أن نقول بأن مبدأ عدم جواز استخدام القوة في العلاقات الدولية على النحو الذي حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدأ ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجلبى ، مركز الأمم المتحدة بالنسبة للدول غير الأعضاء فيها ، اللجنة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ - ينبغي التوسع في تفسير النصوص التي تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها . ويتم ذلك بتقرير الاختصاصات والسلطات الضمنية التي تحقق وظائفها المحددة في المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة يقتضى الميثاق المنشئ لها ، يتضمن الاتفاق الضمني من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تباشر كافة الاختصاصات والسلطات التي تكون في حدود تحقيق هذه الأهداف بل ان البعض يقر بإمكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة اذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفة (١) ولا يسوغ اتباع هذه الطريقة في تفسير المعاهدات الأخرى (٢) .

(١) تراجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ بعنوان التفسير الوظيفي للمعاهدات ص ١٦٦ . ويراجع تفصيلات أوفى في رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ص ٦٤ .

(٢) تراجع في الاتجاهات الحديثة للتفسير مؤلف Alvarez

بسون :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٦٠ وما بعدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan

بسون :

Implied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. ١٠١.

الباب الأول

مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة

فلما انه بالامكان أن ننظر الى الميثاق باعتباره تصريحاً دولياً ،
أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة
مبادئ خاصة في تعاملها • ونظرة تحليلية الى مختلف نصوص
الميثاق نجد انها تنبئ هذا موحداً هو حفظ السلم والأمن الدوليين •

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لانشاء هذا الميثاق انما هو نبذ
ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التي لم تستطع البشرية أن
تتخلص منها حتى اليوم • والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول
العالم الى ترسانة مسلحة بأسلحة الفتك والدمار ، ولقد شهد
تجربة جديدة لدى ما يمكن أن تحدث هذه الأسلحة له في هيوشيم
ونجازاكي (١) • ومن ثم فان خطورة الحرب القادمة جعلت لتفكير
يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم • ولذا نجد نهاية واضعى
ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) • وحرصهم على تحريم كل
صور استخدام القوة ، ثم اجتهدهم في مواجهتها بأكثر من طريقة •
وبمناهج متمسدة •

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيدا ، وقد
ذهب المفكرون في تفسيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضهم الى
عوامل سياسية ورأى آخرون أن سببها اقتصادى فقط ، واتجه
ذريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى ترجع

(١) يراجع في ذلك : Marc Lee, 'The United Nations and World
Realities', Pergaman press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمبادئ الأولى والنهاية •

الى طبيعة التكوين الانسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين •

ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبل ، وقدموا ثلاثه مناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هى : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤنمة بسان فرانسسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضافات اليها • ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلم : كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتباك الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرئ : نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة • على أساس أننا لا نعترف أى اتجاه للسلم هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... (٢) » • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن 'التنظيم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها شيء مفيد أو أنها القهرين الصحى الذى يفيد فى تطور الشعوب • كما ينكر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنع ،

(١) يراجع فى التفاصيل :

Quincy wright : a Study of war, lilions 1942.

• واستاذنا الدكتور حابد سلطان ، الحرب فى نطاق القانون الدولى •
المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها •

(٢) كلود ، النظم الدولى والسلم العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٢٠٠ وما بعدها •

وأن في وسع المجتمع الدولي أن يمنعها (١) .

وعلى هذا الأساس جاء الميثاق يحرم على الدول الأعضاء استخدام القوة في أكثر من موضع (٢) . ويتم ذلك بتقديم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا . نص الميثاق على مبدأ حل المنازعات بالطرق السلمية في المادة الأولى فقرة ١ « وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .. » وفي المادة ٣/٢ التي جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هذا المنهج أن الحرب إجراء لتسوية المنازعات التي تنشأ بين الأمم ، فهي ليست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولي ، وإنما هي مجرد طريقة تقليدية لحسم المنازعات التي لا مناص من نشوبها في المجتمعات الدولية . وإذا كانت الحرب مقبولة من قبل على هذا الأساس ، فإنها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنها صارت ثقيلة باهظة التكاليف بعد أن عرفت ظاهرتا الحرب العالمية والشاملة ويجب

J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62. (١)

وهو يوضح أنه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة في العالم الآن — في الأنظمة والأيدلوجية وغيرها — فإن الجميع لديهم الرغبة في حفظ السلم وفي تجنب الحروب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting nuclear-missile war. ».

(٢) جاء بدبياجة الميثاق نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلتنا على أنفسنا : أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ « يتمتع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية من التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لاية دولة .. » .

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لها تحل 'لننازعات بين الدول • على أن وسيلة التسوية السلمية قد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هي منح الأمن الجماعي • كما أن وجود الأمن الجماعي يزيد من احتمال نجاح التسوية السلمية ، ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتي الانقاع الأدبي والتهديد القسري ممثلا في الأمن الجماعي من أجل حفظ السلام ^(١) ونجد نصوص الأمن الجماعي في ديباجة الميثاق ، وفي العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضم قوانا كي نحتفظ بالسلم والأمن الدوليين •• وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا نستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة » ، كما جاء بالمادة الأولى « تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولازالتها • وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم » •• والقررت الدول بمقتضى المادة الثمانية فقرة • بان تقدم « كل ما في وسعهم من عون الى الأمم المتحدة في أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يتمتعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع » • على أنه اذا كان منهج التسوية السلمية يستهدف ترك الدول بلا شيء يحاربون من أجله ، ومنهج الأمن الجماعي يتجه نحو مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم سرا • فان الميثاق قد عني بتقديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو يتجه الى حرمان الدول من أى شيء يحاربون به ، فنزع السلاح يستهدف إلغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهي إلغاء الوسائل التي تجعل شن الحرب ممكنا • وقد جاء النص عن ذلك في المادة ١١ فقرة ١ التي أعطت للجمعية العامة اختصاص النظر « في انباءى العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي ،

(١) يرجع كلود • النظم الدولي والسلام العالمى • مشاكل التنظيم الدولي وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها •

وَيَدْخُلُ فِي ذَلِكَ الْمَبَادِئُ الْمُتَلَفَّةُ بِفَرْعِ السَّلَاحِ وَتَنْظِيمِ التَّصْلُحِ ••
كَمَا أَنَّنَا نَجِدُ نَعْمًا آخَرَ هُوَ نَصُّ الْمَادَّةِ ٢٦ الَّتِي جَاءَ بِهَا « أَنْ مَجْلِسَ
الْأَمْنِ يَكُونُ مَسْئُولًا بِمُسَاعَدَةِ لَجْنَةِ أَرْكَانِ الْحَرْبِ عَنْ وَضْعِ خُطَاةِ
تَمَرُّضٍ عَلَى أَعْضَاءِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ لَوْضَعِ مَنَاجٍ لَتَنْظِيمِ التَّصْلُحِ » •
وَلَمْ يَتَّفَقُوا وَاضْعُوا الْمِيثَاقَ عِنْدَ هَذَا الْحَدِّ ، بَلْ قَدَّمُوا مِنْهَا آخَرَ
تَرَدَّدَ أَهْمِيَّتُهُ يَوْمًا بِمَدَى يَوْمٍ ، وَيَسْتَجِيبُ لِلآرَاءِ الَّتِي تَفْسِّرُ ظَاهِرَةَ
الْحَرْبِ بِعَوَامِلٍ اقْتِصَادِيَّةٍ أَوْ اجْتِمَاعِيَّةٍ • وَنَعْنَى بِذَلِكَ الْمَنَاجِ الْوُظُفِيَّةِ ،
وَالَّذِي يَقُومُ عَلَى أَنْ أَنْعَاءُ التَّعَاوُنِ الدَّوْلِيِّ الْاِقْتِصَادِيِّ وَالْاجْتِمَاعِيِّ
هُوَ أَهَمُّ الْأَسَاسِ الَّذِي يُمْكِنُ الْقَضَاءُ عَلَى الْحَرْبِ بِوَسَاطَتِهِ ، ذَلِكَ أَنَّ
مَشْكَلَةَ زَمَانِنَا لَيْسَتْ فِي كَيْفِيَّةِ إِبْعَادِ الْأُمَمِ بَعْضَهَا عَنْ بَعْضٍ بِسَلَامٍ ،
وَلَكِنْ فِي كَيْفِيَّةِ ضَمِّ شَمْلِهِمْ عَلَى نَحْوِ إِيْجَابِيٍّ • وَلَقَدْ وَجَدَ هَذَا
الْمَنَاجِ تَعْبِيرًا وَاضِحًا عَنْهُ فِي الدِّيَاجَةِ الَّتِي جَاءَ بِهَا « وَأَنْ نُدْفِعَ
بِالرُّقَى الْاجْتِمَاعِيَّةِ قَدَمًا ، وَأَنْ نَرْفَعَ مَسْتَوَى الْحَيَاةِ فِي جَوْ مِنْ
الْحُرِّيَةِ أَفْسَحَ » وَأَيْضًا « وَأَنْ نَسْتَخْدِمَ الْأَدَاةَ الدَّوْلِيَّةَ فِي تَرْقِيَةِ
الشُّؤْنِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالْاجْتِمَاعِيَّةِ لِلشُّعُوبِ جَمِيعَهَا » • كَمَا وَضَعَتْ
الْمَادَّةُ الْأُولَى فِقْرَةَ ٣ تَحْقِيقَ التَّعَاوُنِ عَلَى حُلِّ الْمَسَائِلِ الدَّوْلِيَّةِ ذَاتِ
الْمُصْنَفَةِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالْاجْتِمَاعِيَّةِ وَالثَّقَلِيَّةِ وَالْإِنْسَانِيَّةِ عَلَى أَنَّهُ أَحَدُ
أَهْدَافِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ •

وَالْآنَ مَا هُوَ الْأَسَاسُ الَّذِي يَقُومُ عَلَيْهِ كُلُّ مَنَاجٍ مِنْ هَذِهِ الْمَنَاجِ ،
وَكَيْفَ اسْتَعْدَمَتْهُ الْأُمَمُ الْمُتَّحِدَةُ ، وَالْأَيُّ مَدَى تَحَقُّقِ نَجَاحِ الْمُنْظَرَةِ
فِي هَذَا الْاِسْتِخْدَامِ ؟ ذَلِكَ مَا سَنَتَوَلَّى الْاِجَابَةَ عَلَيْهِ فِي الْفَقَرَاتِ
الْقَالِيَةِ •

الفصل الأول

منهج التسوية السلمية للمنازعات

يقوم هذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولي - تماما كما هو الحال في النطاق الداخلي - وذلك نتيجة لاختلاف المصالح والاتجاهات والمصالح والسياسيات . ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسائل معينة لتسوية المنازعات التي تتوهم بين أفرادها تسوية سلمية (١) وعرف المجتمع الدولي بدوره هذه الحقيقة منذ زمن بعيد (٢) . إذن فهذا المنهج يفترض أن الدول تلجأ إلى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسائل أخرى كافية لحسم المنازعات التي قد تنشأ بينها . وإذا ما أمكن صياغة أسس مناسبة لتسوية مثل هذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب . « إن الحرب لا يمكن حذوها أو محوها إلا بإيجاد بديل لها ، بديل وظيفي يلائمها ، ومهمة التنظيم الدولي هي توفير مجموعة متنوعة من البدائل السلمية لحل محل طريقة العنف ، وتشجيع استمرارها من قبل أطراف المنازعات » (٣) . ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات .

(١) حسن الجلي ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٦٢ . يقوم القضاء بهذه المهمة بنجاح في مختلف الأنظمة الداخلية منذ زمن بعيد .

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانية جاء فيها أنه « في حالة نشوب أي نزاع . حول الحدود أو أي شيء آخر فيفصل في النزاع قضائيا ، ولكن إذا نشب خصام بين مدينة وأخرى من المدن المتحالفة ، فتتمهدهن برجع الأمر إلى إحدى المدن التي يرى كلا الطرفين أنها غير متحيزة .

Scott : Law, State and the International Community, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٣٠٤ . وفي نفس المعنى ريتز ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ .

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولي وسائل التسوية السلمية منذ زمن بعيد . وتم اقرار الدول لها في مؤتمر لاهاى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ . وجاء النص عليها في عهد عصبة الأمم ، وجاءت المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخيرا تذكر تعادلا لها . ويمكن تقسيم هذه الوسائل - بحسب طبيعة المنازعات - الى وسائل سياسية ووسائل قانونية .

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل في النزاع . ويقوم هو بحسمه غير آخذ في اعتباره بشكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا . وهنا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوساطة .

تفترق المساعى الحميدة *Bons offices* عن الوساطة *Mediation* في مدى الدور الموكول للطرف الثالث القيام به في النزاع : في نطاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع . أما في نطاق الوساطة ، فإن تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك في المفاوضات ، وقد يضع اقتراحه بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) .

ومع ذلك ففى العمل الدولى لا نلاحظ بسهولة هذا الفارق الدقيق بين المساعى الحميدة والوساطة . والأهم من ذلك أن تسير

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذي يمارسه ، وللضبط الذي تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة . لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دولا . ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة في ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينها عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منها .

وتتفق المساكنة الحميدة مع الوساطة في أنهما وسيلتان اختياريتان سواء في اللجوء اليها ، أو في الالتزام بنتيجتهما .

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا في مؤتمرى لاهاي اللذين عقدا في عامي ١٨٩٩ - ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع موا- في الاتفاقية الأولى . ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعي الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمة . وتنتهي مهمة الوسيط عندما يشعر أحد الطرفين بأنه لا يريده ، أو عندما يتأكد من نفسه أن وسائل التوفيق التي اقترحها لم تصادف قبولا (المادة ٥ من اتفاقية لاهاي ١٩٠٧) .

ومن أحدث تطبيقات الوساطة ، ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ في التوسط لحسم النزاع الدموي الذي قام في الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر في هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية في الاتفاق بين مصر واسرائيل والتي انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ .

التحقيق : Enquête

يستهدف التحقيق في الأصل تحديد الوقائع المادية في نزاع معين . ونظجا اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينهما

حول حقائق النزاع • ويفتقر المحققون من الأشخاص المستثنى ،
وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنا في التوصل الى حقيقة
الوضع المادى ، تاركين للدول المتنازعة استخلاص النتائج التى
تترتب عليه •

وقد شكل مؤتمرا لاهائ الأول والثانى لجان للتحقيق ،
جعل الالتجاء اليها اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء في المنازعات
التي لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتي تكون مرتتزة
على وجهات نظر مختلفة في تقدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الأسلوب في
قضية فلسطين واستندت الجمعية العامة الى التقرير الذى قدمته
لجنة التحقيق لها عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطين على
أساسه (١) •

التوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحسم المنازعات الدولية الا بعد
الحرب العالمية الأولى • وقد نص عليه في العديد من الاتفاقيات
أهمها اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثالث
هنا على التدخل في المنازعات ذات الصلة السياسية ، كما يتضمن
التوفيق في المادة اتخاذ أكثر من اجراء في نفس الوقت ، فقد
يتضمن تحقيقا ، ومحاولة لاقناع الأطراف بقبول حلول معينة
للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة في قضية فلسطين
اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للإشراف على تنفيذ التوصيات
التي اقترحتها ومنها اعادة اللاجئين الى وطنهم وتويعضهم عن
ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية
والاقتصادية •

(١) يراجع نؤاد شبلى ، الحقوق الدولية العملية ، الرجوع السابق
ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام ، طبعة ١٩٦٩ •
ص ٤٢٠ وما بعدها •

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا في حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقوى أثرا وأحسم نتيجة من الوسائل السياسية وذلك بسبب أنه ينحصر في التحكيم وفي التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيذ . وللأطراف المتنازعة دور أقوى في اختيار الطرف الثالث الذي يحكم بينهم في التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف إذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على إرادة الدول المتنازعة (١) .

المبحث الثاني

تطوير وسائل التسوية في ظل التنظيم الدولي

تحتت المنظمات الدولية تقدما كبيرا في مجال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نكتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التي يقوم عليها في كثير من الأحيان ، وهي خاصية اللجوء الاختياري إليها ، كما تطورت هذه الأساليب ، وتميزت حفيظة الدور الذي يلعبه الطرف الثالث تجاهها .

فمع تعدد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانوني أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دولية من النوع الثوري *Conflicts revolutionnaires* التي تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحاجة الى وجود وسيلة لحسم المنازعات أكثر تنظيما ودائمية من تلك التي كانت معروفة من قبل . وقام التحكيم الدولي بهذه المهمة في نطاق المنازعات القانونية ، إذ أكمل النقص الذي قد يوجد فيها ، وخفف الشدة التي قد يؤدي إليها التطبيق الحر في بعضها . ولكن دور التحكيم كان محدودا ويكفي أنه لا يتمتع بسلطة سياسية .

(١) في هذا المعنى ابراهيم الحناي ، اللجوء الى التحكيم الدولي . رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها .

وهكذا بدت الحاجة الى تنظيم اللجوء الى الحل القضائي في اطار أكثر وسعاً لحسم المنازعات الدولية كلها ، وهذا يتطلب أطرافاً أخرى أو ثالثة لها في نفس الوقت السلطة والاستقرار لمواجهة الحاجات الأكثر عمومية والأكثر عمقا للمجتمع الدولي : والحل الكامل لكل المنازعات الدولية لا يمكن أن يكون شاملاً الا في اطار المنظمات الدولية .

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار . وبالرغم من أنها لم تبتكر كلية وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة في هذا النطاق . فلم يكن من الممكن اقامة نظام قضائي دولي حقيقي الا في اطار منظمة شاملة ، اذ قد اثبتت التجربة فشل المحاولات التي بذلت لتحقيق هذا الهدف بدون اقامة منظمة شاملة . وكذلك الحلول السياسية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملائمة اللجوء الى القوة المسلحة ، والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملها المتطور في نطاق حماية حقوق الانسان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدولية الأدوات الوحيدة التي يمكنها أن تستبعد ببطء الأسباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتي يؤدي اهمالها في مجتمع غير منظم الى اللجوء الى الحرب .

تنظيم المنازعات في عهد عصبة الأمم :

وقد بدأ عصر تنظيم الالتجاء الى الوسائل السلمية في عهد عصبة الأمم ، اذ قد ألزم العهد الدول التي تقوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير في حسمها ، فقد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (١) .

(١) بول ريفر ، القانون الدولي العلم ، المرجع السابق ص .

(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطريق

وقد جرت في فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التي تداول إجبار الدول على عرض كافة منازعاتها اما على المحكمة الدائمة للعدل الدولي اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية . ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذي عقد عام ١٩٢٤ ، والزم الدول بقبول الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخر لكي يعرض على التحكيم أو مجلس العصبة كل نزاع لا يخضع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتي احتوت على نماذج لأربعة اتفاقات تتصل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليها بعض الدول ، وأوصت العصبة الأعضاء باختيار أحدها . وتستهدف هذه المحاولات

السلمية مقررت المادة ١٢ أن أعضاء العصبة يوافقون على انه اذا نشب أي نزاع دولي من شأن استمراره أن يؤدي الى احتكاك دولي على أن يعرضوا الأمر على التحكيم أو التسوية القضائية أو التحقيق بواسطة المجلس ، ويوافقون على عدم اللجوء الى الحرب بأي حال قبل انقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحل القضائي أو تقرير المجلس ، وتكلمت المادة ١٣ عن المنازعات القانونية وأنواعها وقررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدولية . وتحدثت المادة ١٤ من تنظيم المحكمة وولايتها .

أما المادة ١٥ فهي تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجميعيتها العمومية في نظر المنازعات الدولية ، وقد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تسوية للنزاع ، وإذا لم تكفل هذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يستدل على الواقع والتفسيرات المتعلقة بالنزاع وشروط التسوية التي يرى المجلس انها عادلة . وقد فرقت المادة بعد ذلك بين حالة موافقة أعضاء المجلس على تقريره (فيها عدد أطراف النزاع) بالإجماع أو بالأغلبية : وفي الحالة الأولى يوافق الأعضاء على عدم اللجوء الى الحرب ضد أي طرف في النزاع يكون قد نزل على التوصيات الواردة في التقرير . أما في الحالة الثانية فيحتفظ أعضاء العصبة لأنفسهم بالحق في اتخاذ أي عمل يرونه ضروريا لحفظ الحق والعدل .

(١) لم يلق هذا البروتوكول نجاحا ومسط بعد أن انضمت اليه العديد من الدول . يراجع محمود سبلي جتينة ، القانون الدولي العام . ص ٤٨ .

جميعها تلاقى العيوب التي وردت بمعد العصبية ، والتي تبرز في حالة عدم الموافقة بالاجماع على ما يراه مناسباً للتسوية ، اذ ترك الامر للدول لتتصرف حسبما تشاء بعد ذلك ، بما في ذلك اللجوء الى الصروب .

حسم المنازعات في ميثاق الأمم المتحدة :

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان حاسماً في موقفه من حل المنازعات بالطرق السلمية . فقد جاء ببنود الميثاق ما يفيد اعتباره أحد أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جاء بالمادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » .

وجاءت المادة ٣٣ بحكم خاص بالمنازعات التي من شأنها تعريض السلم والأمن الدولي للخطر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء في الأمم المتحدة — أن يلتمسوا حله بآدى ذى بدء بطريق المفاوضة والتحكيم والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالاتجاء الى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها » .

ويؤكد هذا النص دور المير في حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجأوا الى وسيلة من وسائله قبل عرض الامر على المنظمة الدولية . وإذا أخفقوا في ذلك ، يجب عليهم أن يعرضوا الامر على مجلس الأمن « المادة ٣٧ » . ولقد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنازعات كوسيط بين الأطراف .

(١) مقاصد الأمم المتحدة هي : حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتفرع بالوسائل السلمية ، وفقاً لبادئ العمل والقانون الدولي ، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولي اللاتجاء الى الغير لفضي المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خلال المنظمة الدولية أو من خارجها عن المنازعات التي تعرض السلم الدولي للخطر ، والزمها بالتدخل فيها . ووضع - بمعنى آخر - مبدأ وجوب د.ل. المنازعات بالطرق السلمية .

وهكذا لم يعد يجادل أحد الآن في أن الالتزام بمبدأ التسوية السلمية للمنازعات ، صارت مبدأ قانونيا ملزما . فضلا عن هذا الالتزام الذي فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اهتماما كبيرا به في العمل الدولي . وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا في نظريتها عن التعايش السلمي : ويقول الفقهاء السوفيتي في جملة بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) . كما أن الدول الجديدة قد جعلته من الأسس التي تلتزم بها في علاقاتها الدولية (٣) . ونجد الكثير من المعاهدات الدولية تقدر بالترام الدول الموقعة عليها بطل المنازعات التي تنجم ، بالطرق السلمية . وقد طورت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات هذا المبدأ

(١) أعطى ميثاق الأمم المتحدة للدول غير الأعضاء في المادة ٢٥/١ الحق في أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أي نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقبلا التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق كما أعطى الميثاق للجمعية العامة في المادة ١٤ حق الإيصاء بقسوة أي موقف قد يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر ، تسوية سلمية . ذلك بالأضافة الى نص المادة ١/٢ التي نصت على أنه تعمل الهيئة على أن تيسر الدول غير الأعضاء فيها على هدى هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين .

(٢) يراجع في ذلك Tunkin ، في بحث له بعنوان Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969, Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هذا المبدأ ضمن المبادئ التي تقررها مؤتمر بلودنوج

عام ١٩٥٥ .

وفرقت بين نوعين من المنازعات التي تنتج من تطبيق المعاهدات وفرضت على الدول في النوع الأول الالتجاء الى محكمة العدل الدولية لفض النزاع ، وعينت بتنظيم هيئة للتسوية ألحققتها بمنظمة الأمم المتحدة ، وجعلت للمسكرتير العام دورا في تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر في النوع الثاني من المنازعات . وكل ذلك يحمك على تأكيد الزامية هذا المبدأ — مبدأ الالتجاء — وان كان الالتزام بالنتيجة التي تنتهي اليها هذه الوسائل لا يدخل دائرة الالتزام القانوني في كثير من الحالات (١) كما أن الدول قد لا تتجبع دائما في الوصول الى حل عن هذا الطريق .

اختصاصات حل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في حسم المنازعات :

في مثل هذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولي الواضح في حل المنازعات بالطرق السلمية . وينبغي أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا في حالة استنفاد وسائل التسوية السلمية خارجها (٢) .

(١) يراجع في هذا المعنى دراسة لنا عن مؤتمر فيينا وتسوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقانون الدولي ص ١٩٦٩ ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٢) يقوم هذا الحكم على اساس أن الدول ينبغي عليها أن تختار الوسيلة المناسبة لحل خنازعاتها بالطرق السلمية . فهناك العديد من المنازعات التي قد تشب بين الدول وتستمر سنوات طويلة دون أن يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغي أن تبعد عن المنظمة الدولية . فالى المدى الذي تكون فيه هذه الدول مستعدة لحل منازعاتها من طريق الدبلوماسية المباشرة ، او باضاعتها للوساطة او التحكيم ، فان المنظمة لن تحتاج الى التدخل . اما اذا كانت الدول غير مستعدة او غير قادرة على أن تحل منازعاتها بهذه الطريقة ، فلها ان تلتزم في هذه الحالة بان تحيل النزاع الى المنظمة الدولية .

وقد أعطى الميثاق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن اختصاصات في هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليين فإذا كان النزاع على نحو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولي للخطر ، فإن الاختصاص ينمقد فيه لمجلس الأمن ، أما المنازعات الأقل أهمية ، فتتظرها الجمعية العامة . فالجمعية العامة — رغم أن لها أن تنظر في أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين — إلا أنه إذا كانت المسألة تحتاج إلى اتخاذ عمل ما ، فإنها تحيلها إلى مجلس الأمن (المادة ١١/٢) كما أن الجمعية تسترعى نظر المجلس إلى الأحوال التي يحتفل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (١١/٣) . وليس لها عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التي رسمت في الميثاق — أن تقدم أية توصية في شأن النزاع ، إذا لطلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) (١) أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ٣٣/١) ، كما أعطته الحق في أن يفحص أى نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يشير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) . وللاأمين الحسام وللجمعية العامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن إلى أية مسألة قد

يراجع في مؤلفه Russell

A History of the United Nations Washington 1958, p. 279.

وليفسا كلود ، النظام الدولي والسلم العالي ، ص ٢١٦ وما بعدها .
(١) لا يمنع هذا الخطر الجمعية العامة من مناقشة المسألة على
الاتخاذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك
اختصاص علم للجمعية العامة في حل المنازعات بالطرق السلمية نصت
عليه المادة ١٤ من الميثاق عندما قررت أنه « . . للجمعية العامة أن توصي
بخفض التدابير لتسوية أى موقف بها يكن منشؤه تسوية سلمية
بتي رأت أن هذا الموقف قد يضر ببرنامجية المسألة أو يعكر مسبو

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٣٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصفة توفيقية الا في المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو يملك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه الصفة فيها • وللجهات التى ذكرناها أن تتبته الى هذه الأحوال (١) •

ولقد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣/٣٥) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

العلاقات الودية بين الأمم .. » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعية العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجسد الدول صهيوية فى حلها • وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية أو تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فإن تركها بدون حل سلمى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول • يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، السابق ص ١٤٥ •

(١) هذا مع ملاحظة أن لمجلس الأمن أن يعمل بصفة أخرى كوسيط بين الأطراف • اذا طلب جميع اطراف نزاع دولى أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) • ولا يشترط فى هذه الحالة أن يكون من شأن النزاع تعريض السلم أو الأمن للخطر ، وذلك لأن توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج من اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه • حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ •

أو من الجمعية العامة ليس لها قوة الزامية ، بل هي مجرد توجيه أو وساطة ، لا تلزم الدول بتنفيذها . ومع ذلك فإذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر ، فإن المجلس يتدخل بصورة أخرى ، تتخذ قراراته فيها صفة الالتزام على ما سنوضح بعد قليل في إطار منهج الأمن الجماعي :

تفسير :

نستطيع أن نصف هذا المنهج بأنه منهج يعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التي تخلقها المنازعات في بدايتها ، وإعطاء فرصة للدول لكي ترى الحقائق بنظرة واقعية ، وبعد فترة من التمهّل ، والتحقق .

نستطيع أن نقول أنه وسيلة ناجحة في معظم الأحيان ، فنحن نحتاج إلى تطوير الوسائل واصطناع السبل القادرة على التثبيت بطل الخلافات . والمعينة على حل المنازعات التي تهدد بأحداث حروب لا ضرورة لها ، وبالتالي يمكن تلافيها .

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصاح وحدها لمواجهة مشكلة الحرب ، فالحرب ليست مجرد أداة من أدوات التسوية تصطنع . لأن الناس الغاضبين تبلغ بهم الاثارة والكبر جدا كبيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر . ان نوع الحرب الذي يتحدى بشكل خطير غريزة البقاء عند الانسان هي تلك التي تمثل خطبة مييامية مقصودة عامدة أو هجومًا مدبرًا ومحسوبًا على أسس النظام الدولي الراهن . هنا لا تكون المشكلة عرضا بسيطا لمداواة أساسية ، ولا يمكن تخفيفها أو وصفها على أنها مجموعة منازعات ، كما لا يمكن إزالتها أو محوها بطل المنازعات . كما أن هذا المنهج جعل الأمم المتحدة تقترض أنه بالنسبة للمشكلات الشائكة التي لا حل لها ، من المفيد أن تطيل إلى أجل غير مسمى شرعية التدابير السياسية المؤقتة . فالمنظمة تترك لجان التحقيق والتوفيق ملقاة إلى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل في ميدان النزاع ، وهي لا تحصى شيئاً إلا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وفقاً للفكرة التي أعلن عنها هنري كايوت لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « أن بعض الأشياء لا يمكن أن تحلها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون في وسعكم حلها ، ولكنكم لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما في وسعكم هو أن تمطوها مطاً وتمدوها مداً وتجروها جراً ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط . فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن إسرائيل تمسد خطة مذبذبة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهي كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تدبر الهجوم وتضرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف إطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذي جاب منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم قدم تقاريره الى الأمم المتحدة ، ولكن شيئاً لم يحدث . وقد ظل وقف إطلاق النار مستمراً ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف إطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلاً فقد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتمين الفرص للفتنة عليه . ولذا انطلقت في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المعتدى من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن في وضع حل نهائي للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبي من هذه المشكلة هو الذي أدى الى تعمق الموقف أكثر في الشرق الأوسط وجعل مصر وإسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وتم تشكيل قوات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة بما يمثله ذلك من خطر على الموقف المصري .

والواقع أن نجاح الأمم المتحدة في حل أية مشكلة أو فشلها يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم للتضام بين الدول الكبرى بصدد المنازعة القائمة ، ومدى علاقتها بأطراف النزاع • فالأمم المتحدة قد نجحت دائما في حل المشاكل التي وقفت الدول الكبرى منها ، موقف الحياد • مبدئية استبعادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل للمشكلة (١) • أما انحياز دولة من الدول الكبرى الى أحد جانبي النزاع ، فممناء فشل الأمم المتحدة في حل هذا النزاع • ولعل وقوف الولايات المتحدة الأمريكية في صف الجانب الاسرائيلي هو السبب في عدم الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن •

٢ — مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل النزاع بمسائل تضرر عليها الدول ، وترتبط بسيادتها كما لو كان متصلا بالحدود ، أو الاختصاص ، صعب حل النزاع ، والعكس صحيح ••

٣ — مدى معرفة الرأي العام العالمي بابعاد النزاع ويوجه الحق فيه ، ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصحاب النزاع على التعبير عنه ، وكسب المؤيدين له •

٤ — مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطرق السلمية ، اذ قد لا يكون لدى الطرفين أو أحدهما رغبة في حسم النزاع اما خوفا من القوى الضاغطة في شعبيها أو لرغبتها في استمرار النزاع للكسب السياسي أو المادي على حساب •

(١) محمد سليم عبد الصيد ، التنظيمات الدولية ، ص ٣٧٢ ، ويضرب مثلا لذلك بمشكلة إيرلندا الغربية •

الفصل الثانى

منهج الأمن الجماعى

قلنا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد عصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المحققة للتي تصيبها من ظاهرة الحرب • ولقد كان المنهج الأول الذى قصد به واضعو الميثاق تفادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية لنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الانقاع والاستمالة الى تحكيم العقل لتلاقي الضائير المهددة للمصلحة القومية الذاتية وهى تفترض — على الأقل لأسباب تكتيكية — الالتباس فى تقدير الصواب فى موقف معين ، وتتلافى من ثم الحكم الابتدائى على القيم الأدبية لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم ترازس الضغط عن طريق هذه الوسائل السلمية — على الفريقين على السواء — لاتخاذ مواقف أخلاقية تغضى الى قبل يرتبيلانه • وقد سبق أن قلنا أن هذه الوسيلة لا تواجه كافة أنواع المنازعات وأن الأمور قد لا تكون دائما بهذه البساطة ، ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنازعات بالطرق السلمية • وهنا لم يشأ واضعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تعظيم سلطة الحكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تثور بين الأفراد ، وتحسمها بحكم ملزم يستطیع الطرف المخسر أن يعتمد على السلطة التنفيذية فى تنفيذه ، وبالتالي يتحقق له حسم النزاع • كما أن السلطة التنفيذية تنظم على النحو الذى يحى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قد تسول له نفسه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المقصور أن نجد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قد تكون هناك دولة رغبة — لسبب أو لآخر — فى توسع

واحتلال الأراضي الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تمتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى في أرضها ، وقد تستخدم نفوذها لضغط على الشعوب الأخرى . الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولي حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تتجح في وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلا بد من أن يتضامن المجتمع الدولي في كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة المضروبة ، وللمجتمع الدولي بالتعبئة ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ إن المجتمع الدولي لم يصل بعد إلى مرحلة الدولة العالمية ، ولم يصل إلى ذلك لأن القول بأن السلطة العليا التي تملوه بإمكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولي يعتمد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعي « نزل في منتصف الطريق بين النقطتين الطرفيتين للفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية » . فإذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمراً لا يهتم ، وأن الحكومة العالمية ما زالت - على الأقل في المستقبل القريب - أمراً بعيد النال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعي كبديل بعيد بعداً كافياً عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعداً كافياً عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تحقيقه (١) .

المبحث الأول

الحالات التي يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعي - على نحو ما أوضحنا - أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد به فقط تحريم الاستعمال التعسفي والمعدواني للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، إلا في حالات تهديد السلم ، أو الاخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعي

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٢٤٧ .

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التي يفرضها الميثاق على الدول ، وانما يقتصر ذلك على مواجهة الاجراءات العسكرية التي قد تلجأ اليها الدول مخالفة للالتزامات التي تفرضها عليها الميثاق .
الميثاق .

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الاخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالمعنى التقليدي ، بل تعدت ذلك الى حالات أخرى . فالفقه يسلم اليوم بأن استعمار استعمار أقاليم أخرى ، وعدم السماح لأهلها بحق تقرير المصير وكذلك حالات التفريق العنصرية التي تماثلها بعض الدول الاستعمارية أو الامعان في مخالفة حقوق الانسان ، اعتبر ذلك كله الآن من الحالات التي تهدد السلم ، بل اعتبرت جرائم ضد الانسانية . ولعل ما يوضح لنا ذلك القرار الذي أصدره مجلس الأمن في ٢٠ نوفمبر عام ١٩٦٥ ملزما فيه الدول الأعضاء بقطع المواصلات الجوية والملاقات الاقتصادية مع روديسيا الجنوبية ، وذلك لانقامتها حكومة عنصرية من جانب واحد . وكذلك أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات توصي فيها باتخاذ تدابير غير عسكرية لمواجهة حالات اعتبرتها تهديدا للسلم مثل القرار الصادر منها في ١٢ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذي أوصت فيه الدول الأعضاء بأن تسحب سفراءها من مدريد ، وأقنرت فيه مبدأ ابعاد أسبانيا تحت حكم فرانكو من المساهمة في المنظمة الدولية ، وكذلك في المؤتمرات وفي مختلف الأنشطة الدولية الأخرى . وكذلك التوصية التي أصدرتها في عام ١٩٦٢ وأوصت فيها الدول الأعضاء بقطع علاقاتها الديبلوماسية مع اتحاد جنوب أفريقيا وبملق أقاليمها في وجه سفن وطاقرات هذه الدولة ، وبمقاطعة بضائعها وأية مورة من صور التعامل معها (١) .

(١) راجع في التفاصيل ، شارمرز ، قانون التنظيم الدولي ، ج ٢

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جملة لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل عمله يشمل أيضا التدابير التي لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه في اللغة الدولية « العدوان غير المباشر » Indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المصطلح بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية في دولة أجنبية ، أو يرتكب بأي شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » .

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادي يعد بدوره صورة من صور العدوان المحرمة . وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسي لدولة أخرى بفرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجاري الدولي ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) .

وهكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعي لم يعد يقتصر على حالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وإنما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به . والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا . فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن الحظر يشمل

(١) القرار رقم ٢٨٠/٥ والصادر في ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ .

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist University Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بما في ذلك تلك التي لها خاصية سياسية أو اقتصادية .

المبحث الثاني

السلطات المخولة لمجلس الأمن والجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعي سلطات فعالة لمجلس الأمن لكفالة حماية النظام الدولي ، ومنسح أية محاولة للاخلال به أو لتهديد السلم .

وقد جاءت المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولها « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به ، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان . ويقدم في ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق لحفظ السلم والأمن أو اعادته الى نصابه » .

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان أن يختار أحد التدابير الآتية :

١ - التدابير الوقتية :

تحدثت المادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحدة عن هذه "تدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن - قبل أن يقدم توصياته - أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين ، للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم .

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لمحم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه .

وتستهدف هذه التدابير المؤقتة - على ذلك - منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .

كما تتمدد صور هذه التدابير ، فقد يأمر مجلس الأمن بوقف إطلاق النار ، على نحو ما رأينا في القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ في مشكلة الشرق الأوسط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية . وقد يكون أمراً بانسحاب القوات الأجنبية من إحدى مناطق النزاع ، وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية في منطقة نزاع ... الخ .

الفصل بين القوات : تطبيقه في منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن نخذل في هذا القبيل الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق في حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل ، فقد أقر مجلس الأمن في القرارين رقمي ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارئ دولية في منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة . ويعتبر هذا الفصل من قبيل تدابير العسكرية المؤقتة التي تحدث في ميدان القتال لأغراض إنسانية ، وقد يتفق عليها الأطراف ، ويمكن أن يأمر بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

وقد تم الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية في أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قرار من مجلس الأمن كما ذكرنا ، كما وضعت التفصيلات من جانب الأطراف وبتوسط الدول الكبرى ، وتحت اشراف مجلس الأمن ، وتم ابرام اتفاقية حول هذه الأيس وقع عليها الأطراف المتحاربة عن طريق ممثلهم العسكريين .

٢ - التدابير غير العسكرية :

خولت المادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو أعادته الى نصابه .

ولقد تحدثت المادة ٤١ عن التدابير غير العسكرية ، وقد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف المصلات الاقتصادية والمواصلات المدينية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

وواضح أن هذه المادة تضرب أمثلة فقط لما يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تنصهرها بالتالى .

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسكرية ، تعتبر من الوسائل المستحدثة فى القانون الدولى . وربما طبقت لأول مرة من جانب الصين ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية ردا على قفل إقليم الولايات المتحدة الأمريكية فى وجه المهاجرين الصينيين . وقد أثبتت الحربان العالميتان أهمية هذا السلاح - وخاصة فى الزاوية الاقتصادية - وأنه ما من دولة مهما عظم شأنها وكثرت مواردها ، يمكن أن تقاوم تقاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها عدة دول . وأجاز القانون الدولى التقليدى اتخاذ هذه التدابير اذا كان المقصد منها الرد على عمل غير ودى أو غير مشروع .

ولقد أثر التخليم الدولى فى فكرة المقاطعة الاقتصادية من ناحية أخرى ، هي أنه تنبسه الى خطورتها وجعلها من بين تدابير الأمن

الجماعى الذى يمكن الالتجاء اليها لفرض عقوبات على الدول المتعدية .

وقد جاء النص على هذه التدابير فى المادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخلاقا بالتزاهاتها فى المهمل ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنها قد امت بعمل حربى ضد الدول الأعضاء فى العصبة وتمهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(ج) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخلة وبين رعايا الدول الأخرى سواء أكانت أعضاء فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجزاء الاقتصادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصول الاخلال ، وفى هذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء العبرى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأسلحة التى يمكن أن توجه ضدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضعو عهد العصبة اهتمامهم الى هذا الجزاء وحددوا أشكاله وجعلوا القيام به واجبا على الدول الأعضاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقد جعلوه الجزاء الأصلى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير محتمل توقيمه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

في العصبة هي صاحبة الشأن ، كل فيما يخصها ، في تقدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خلاف الجزاء المصري ، الذي يجب أن يأذن المجلس به . وقد ثبت من المناقشات المختلفة التي دارت أمام المجلس وأمام الجمعية ، اتفاق كلمة الدول على أن المسادة تغطي لكل دولة عضو في الجمعية الحق في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتطبيق الجزاء الاقتصادي ضد دولة مخلة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لها الحق في أن تقرر ذلك نيابة عن الدول التي تملئ قرارها عليها ، وتلزما بالاشتراك في توقيع الجزاء . وتبين بجانب هذا ، رغبة الدول ، في حالة قيام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأي ومناقشة الوقائع - وكثيرا ما يكون مخلة لفا عليها - مستعينة في ذلك بهيئات العصبة . وقد اتفق على أن يدعى المجلس للانقاد بمعرفة أى دولة أو دول أعضاء في العصبة اذا ظهر لها احتمال تطبيق الجزاء ضد دول مخلة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التي يهملها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخلة أو الدول التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو تجارية هامة . فاذا رأى المجلس ، باتفاق الآراء ، محلا لتطبيق الجزاء ، أعلن المقاطعة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا في تنفيذها ضد "دولة المخلة" . أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، استردت الدول الأعضاء في العصبة حريتها في التصرف ، وحققها في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتوقيع الجزاء أولا .

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحديد التاريخ الذي تبدأ منه المقاطعة ، وبوضع خطط المقاطعة ونظيمها ، على أن تشترك فيها الدول جميعا كل بقدر ماله من القوة ، وما تملكه من الوسائل .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٦ على وجوب التصاون

بين الدول الأعضاء في توقيع الجزاء الاقتصادي والمالي المنصوص عليه تخفيفا للضائكات والمضايقات التي يمكن أن تقترب عليها وتفرض عليها واجب تقديم المساعدة لأي دولة منها توجه ضدها الدولة المخلة اجراءات ضغط خاصة ، كما تفرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الزاما لها بتنفيذ واجباتها قبل العصبة (١) .

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادي خنسد ايطاليا عام ١٩٣٥ لاخلالها بالتزاماتها فيما أبرمتها من معاهدات وواجباتها في العهد . ولقد صدر الاذن بتوقيع الجزاء الاقتصادي في قرار من الجمعية العامة . وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو في العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التي دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضوا فيها . ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح في منع ايطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة اليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه . (٢)

ونخلص من ذلك الى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية اجراء من اجراءات الأمن الجماعي وان قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق في اللجوء اليها ضد الدولة المعتدية . وقد تطور هذا الاجراء في العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية في اتخاذه ، وقنن على هذا النحو في ميثاق الأمم المتحدة ، عنى النحو الذي ورد في المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق (٣) .

(١) يراجع في فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شلرمرز من القانون التنظيمي الدولي . المرجع السابق ص ٥٨٢ ، ويراجع مؤلف الدكتور محمود ساهي جريدة القانون الدولي السلام ص ٥١٥ .

(٢) تحففت المادة ٥٠ عن حق الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منع أو قمع يتخذها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذكر مع المجلس بمند حل هذه المشاكل .

ويشير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العديد من المشكلات . فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذي ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذى يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فإذا ما ذكرنا أن نظام العضوية في مجلس الأمن قد يحول دون اتخاذ أى قرار من هذا القبيل في مواجهة أية دولة ، فإن الصعوبة تثور حول ما إذا كان من حق الدول منفردة أو في نطاق منظماتها الإقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذى نراه أن شكل مجلس الأمن ، يؤدي الى غياب السلطة المركزية التي خولت اتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود الى الوضع الطبيعي الذي يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تتقيد بالأوضاع المقررة قانونا .

٣ - اتخاذ تدابير عسكرية :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الأمن في اتخاذ تدابير وفقا للمادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق . وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « اذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لاعادته الى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعي ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدأ أن اللجوء الى الحرب من قبل أية دولة منها ، على نحو فيه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة في الفصول الخاصة بالتنسوية

السلمية في العهد ، ينبغي أن ينظر اليه بداته على أنه عمل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هذه المسألة إمكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بناء على توصية مجلس العصبة ، وإن احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول في هذه الاجراءات العسكرية (١) . والواقع أن الجزاءات العسكرية لم تأخذ سوى أهمية ثانوية في ظل عهد العصبة .

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبداية باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العسكرية ، بل له أن يقرر منذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) .

القوات القتالية :

من الطبيعي وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هذه القوات ، ونظام عملها ، وقد بحث هذا الوضع في مؤتمر سان فرانسسكو ، حيث تردد فيه الأخذ بواحد من هذه الحلول :

الأول : إنشاء جيش دولي يحل محل الجيوش الوطنية ، ويسمو عليها .

(١) محمود سامي جنيبة ، القانون الدولي العام ، ص ٥١٦ . ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحدة ص ١٢٩ والدكتور مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٢٨٥ حيث ذكر كل منهما أنه لم يرد بعهد العصبة حكم مماثل .
وواضح أن عهد العصبة قد عرف نظام التدابير العسكرية ، وإن لم يهتم بها الاهتمام الكافي ، لذا لا نرى أن حكم الميثاق جديد تماما ، وإنما هو تطوير لنظام ورد في عهد العصبة .

(٢) حميد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم طبعة ١٩٦٠ ص ٩٥٥ وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ .

الثانى : وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة •

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية (١) •

وقد وقع الاختيار على الحل الثانى ، ونصت المادة ٤٣ على تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » •

وواضح أن النص قد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن •

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجلس بالقوات المسلحة والمساعدات وما إليها • أما شروط تقديمها فمترك إلى ما يترضى عليه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى تحدد على ما جاء فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » فنص المادة الثالثة والأربعين إنما يقتصر فى الواقع على تقرير مبدأ الالتزام بتقديم القوات ومنح التسهيلات تاركا أعمال هذا المبدأ ووضع موضع التنفيذ إلى ما يعقد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض •

ومجلس الأمن هو الذى يبادر بالدعوة إلى عقد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها • فالفقرة الثالثة تنص بأنه :

(١) حيد سلطان ، المرجع السابق ص ٩٦٠ •

٣ - تجرى المفاوضة في الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء - كما يتضح من هذا النص - التزام بالدخول في مفاوضات مع المجلس لمقد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليها على الأرجح أن تخضع لأية أوضاع أو شروط يتمتع المجلس بالنص عليها في هذه الاتفاقات . وتصر الدول ذات الشأن على رفضها . فالمسألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الإلزامية فيتعين على الدولة أن تصدع له ، بل المسألة هي تعاقد دولي يلزم لامتقاده تلاقى إرادة الطرفين على موضوعه بدون اكراه أو تهديد . ولعل الإضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشأن على هذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية تؤكد من قبيل التبريد لهذه الحقيقة .

وواضح من نصوص الميثاق في شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدي إلى تجريدها من وضعها كقوات قومية تابعة لدول معينة .

ومجلس الأمن هو الذي يقرر في كل حالة على حدة ما إذا كانت القرارات التي أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعضها ، بل أن له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التي تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد إلى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية في حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصادية أو سياسية . ذلك هو مفهوم المادة الثامنة والأربعين التي تنص على أنه (١) :

(١) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكي هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٢٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لفظ السلام والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس •

٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل في تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، اذ تقضى المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة في تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن » •

لجنة أركان الحرب

لم ينب عن واضع الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهاز الفني الذي يساعده على النهوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التي عهد اليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التي يستند كيانها القانوني الى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها • وتترك هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهي مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين في المجلس ، على أن للجنة أن تدعو أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة سواء كان عضوا بمجلس الأمن أو لو يكن للاشتراك في عملها اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو في عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسؤولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك في جميع أعمالها على

نحو مستمر ، إذ يكرن هذا اخلالا بالوضع الخاص الذى روعى
في تشكيلها •

ولجنة أركان الحرب تابعة لمجلس الأمن وخاصة لتوجيهاته
ومسئولة أمامه في تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجه عام كما نقرر
المادة السابعة والأربعون « أن تسدى المشورة والمعونة الى
مجلس الأمن وتعاون في جمع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات
حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولأستخدام القوات الموضوعة
تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر
المستطاع . واللجنة كذلك مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن
التوجيه الاستراتيجي لأيه قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف
المجلس » وتخص المادة السادسة والأربعون بالذكر جزئية من
جزئية « من الوثيقة إذ تقتضى على أن « الخطط اللازمة لاستخدام
القوة المسلحة يضمها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » •

٤ — عمليات حفظ السلام :

لم يمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوتج
أية اتفاقات بهذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظرا لعدم الاتفاق
بين الدول الكبرى بهذا الشأن •

وقد استدعت الظروف الدولية في حالات كثيرة أن تتدخل الأمم
المتحدة عن طريق قوات تابعة لها في المشاكل الدولية • وقد دعاها
ذلك إلى أن تنشئ قوات الطوارئ الدولية ، وأن تحدد لها المهمة
الموكلة اليها في كل مرة تقوم الحاجة الى قيامها • ولقد اختلفت
الآراء في الطبيعة القانونية لهذه القوات — فالبعض يعتبرها من
تدابير الأمن الجماعي ، ويعتبرها في نطاق المادة ٣٩ من الميثاق ،
على الخصوص في فقرتها التي ذكرت « ويقدم في ذلك توصياته »
فالمادة تكلمت عن التدابير العسكرية وغير العسكرية بقولها
« يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصيات •

وهي تعنى عند هذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع •
ويمكن - على ذلك - لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف بأن
يستخدموا قواتهم المسلحة في نطاق عمليات بتدفونها بشكل فردي
كما حدث في كوزيا عام ١٩٥٠ (١) •

وهذا رأى آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم
يتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وإنما استحدثتها المنظمة
في العمل •

وعلى أى الأحوال ، فإن عمليات حفظ السلام صارت من أهم
الانجازات التي تمت في نظام الأمم المتحدة ، فلقد أدت مهام
متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار إنسانية ، وحضارية ، فضلا عن
المهام السلمية المتعددة •

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارئ الدولية على مجلس
الأمن ، وإنما أصبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العامة
للأمم المتحدة قرارات بانشاء عمليات حفظ السلم ، وذلك طبقا
لقرار الاتحاد من أجل السلم • ولا شك أن نصوص الميثاق
السريجة لا تتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وإنما هي مهمة
طورها العمل في الأمم المتحدة •

(١) في هذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States :

ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القلتون الدولي ص ٧٨٧ • ومن الفقهنة
من يرون أن هذا القرار يعد صورة من صور ممارسة تدابير القمع •
أو هي التطبيق الوحيد لها في حياة الأمم المتحدة • يراجع بويت ،
المظلمات الدولية ص ٧٨ •

المبحث الثالث

ضرورة تضامن الدول في اتخاذ تدابير الأمن الجماعي

يتطلب نظام الأمن الجماعي توافر قدر كبير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولي ، تضامنا يقتصرن بايمان بقضية أساسية هي أن السلام لا يتجزأ . ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانساني أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ظلم في جزء يهدد بفسكه وحله وانتهاكه في سائر الأجزاء . ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعي هو امكان تحقيق السلم عن طريق ترابط القوى بين جميع الدول فيما عدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضا الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان ، وثالثها القدرة على الاشتراك في عمل واحد ضد المعتدى (١) .

(١) يراجع في هذا المعنى

Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuiya.
International organisation, India, 1970, 121 Rodae Androsen. Intro-
duction to Political Science. Tokyo 1970.

ويعلق P. h. Masin على أهمية عنصر الرضا في كل نظام الأمم المتحدة . ويراه حدا موضوعا على كائنة أعمالها فالرضا المتمثل في قبول الأحكام التي يقضيها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص .

du point de vue de fondement des compétences en effet,
L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenies
par les etats consentement exprime par l'acceptation de la charte
constitutive de l'organisation.

كما أنه فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات فإن الرضا كقيد على أعمال المنظمة يبدو بصورة أكثر وضوحا ، لأن المنظمة الدولية لا تتصرف — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المقصود لا يتأتى الا بالحصول على رضا الدولة .

ومع ذلك فلا بد من أن نشير الى التقسيم الهام الذى أحضره
ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن . فالعهد -
فى ظل نظام العصبة - التى كانت تقرر بصيغة منفردة ما اذا كان
قد حدث خرق للعهد وفقا للتفسير الذى أعطى لنص المادة ٤ من
العهد . أما فى ظل الأمم المتحدة ، فقد سبق أن رأينا أن
مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم
أو اخلال به أو كان ما وقع من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك
توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين
٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما »
[المادة ٣٩ من الميثاق] . ويعلق أحد الفقهاء على ذلك بقوله أنه
« بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقتره ادية اذا كان الاعتراف
من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحسوة الاسهام
الاختياري فى الجزاءات العسكرية ، فان الميثاق يضع كل الأعمال
العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن . مانحا هذه الهيئة سلطة تحديد
المعتدى ، وسلطة اصدار الأمر للأعضاء بفرض الضغط غير
العسكري ، وللمجلس الأمن نفسه تحريك وتعبئة القوى العسكرية
التي من المفروض أن يضمها أعضاء المنظمة تحت تصرفه بحسبة
دائمة (١) » .

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضاء الدول
إذ تعلق الأمر باتخاذ تدابير القمع . فهذا الرضاء ما زال أمرا

L'organisation internationale ne dispose qu, exceptionnellement du Pouvoir d'agir contre la volonté de l'état et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectif recherche suppose l'obtention du Consentement de Etats. » .

يراجع مؤلفه

L'Organisation des Nations Unies et la Maintien de la paix,
Paris 1961. p.

(١) كلود ، التنظيم الدولى والسلم العالمى ، ص ٢٦٦ .

ضروريا لتنفيذ هذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص في المادة ٢٥ على تمهيد « أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » • وتبدو ضرورة رضا الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قدر من القوة منها على الأفضل في التصور الممكن لتنفيذ القرار • فهذا التنفيذ لا يتأتى الا اذا 'رضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليه في المادة ٥/٢ ، ٤٣ بالنص على تقديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق وبتمهدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات شامسة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحو ما ذكرنا من قبل •

والثانى : سلبى : ويتطلب هذا الالتزام من الدول الأعضاء اذعان عن تقديم أى مساعدة لأى دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويبين هذا الالتزام على النصوص العديدة من المشاكل فى العمل الدولى •

فالى أى مدى تلزم الدول بمساعدة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهل يجوز للدول الأعضاء غير لأطراف فى نزاع معين أن تتخذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

(١) جاء بالمادة ٥/٢ « كما يتمتعون عن مساعدة لية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المتح والتقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها في معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لصالح هذه الدولة • كما يقع على الدول الأعضاء واجب مساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل في تنفيذ التدابير التي يصدرها حتى ولو لم تشترك في أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد •

الوضع الثاني : يكون في الحالة التي لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى • وهنا يشور الشك فيما اذا كان بمكة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هي حقوقها وواجباتها حيال الدول المتصارعة •

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى في هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهي تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن في الشور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدول التي تدمع بالمدوان •

واتجه البعض الآخر الى القول بإمكان اتخاذ موقف الحياد (١) في هذه الحالة مادام المجلس قد فشل في تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته في اتخاذ التدابير اللازمة •

ويقول لوثربراخت أن للدول الأعضاء في حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعي عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبة ، بما في ذلك ،

(١) الدكتور عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثاني من ٢٤٨ وما بعدها •

فضلا عن حق اللجوء الى العرب ، انكار الفوائد المادية للحياد ، واجراءات التمييز ضد المعتدى . الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القانون ، فإن المساواة الحقيقية تنشأ عندما تقوم الدول التي لا تتمتع بحق الدفاع الفردي أو الجماعي بالتمييز ضد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشأن النزاع في أحد أجهزة الأمم المتحدة المختصة .

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضاء — فرادى ومجموعة في حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحدة في اتخاذ إجراء الملزم أو تقرير وقوع العدوان — صلاحية تقرير وقوع العدوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصوص عليها في الفصل الأول منه ، وأن تتصرف تبعا لقرارها هذا دون أن يصل تمييزها لصالح الفريق الذي ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلي عن طريق القوة . ويعتبر هذا التمييز حقا لها وليس واجبا عليها أي أن لها اذا شئت أن تنقيد مواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف . أن ذلك يعنى أن بإمكان الدولة العضو في مثل هذه الحالة أن تميز لصالح أحد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أي أن تمييزها يكون مبررا فقط في حالة استناده الى قرار يعتبر فيه أحد أطراف النزاع في حالة الدفاع عن النفس^(١) .

وعلى أساس هذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

(١) يراجع في التفاصيل : منزر عنبيلوى ، واجبات الأطراف الثلاثة في الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الأبحاث ١٩٧١ ص ١١٢ .

وأيضا :

Brownlie, International law and the use of force by States oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Peace, London 1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربي عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا ، وذلك على أساس موقفهما العدائي من القضية العربية قبل وبعد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربي عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضية العربية على أساس أن واجبا أن تقف ضد المعتدى ، وأن تسارع بإيجاد حل لتفسيخ القضية وخاصة بمد أن أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التي تدعين إسرائيل، وقد وقفت الولايات المتحدة ضد صدور أى قرار بتوقيف جزاء عليهما من قبل مجلس الأمن ، إلا أنه يمكن أن نطالع هذه القرارات لنعرف أى طرف هو المعتدى ، وهذا

(١) قدمت الولايات المتحدة لإسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وايدتها على ما يقولون بكل شيء من لقمة العيش إلى طائرة الفيتوم . ١.١. هولندا فقد استقدمى وزير خارجيتها سفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحسب الأخيرة ، وطلب منهم إبلاغ حكوماتهم بأنها تعتبرها معشدة ، وطالب بانسحاب القوات المصرية إلى خطوط ما قبل السادس من أكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون في مظاهرات احتجاج ضد العرب في هولندا كما سهلت جميع المتلوعين والمعدات العسكرية لإسرائيل، وعلى ذلك فصفة العداء ليهيها واضحة ، ويمكن بالتالى اتخاذ أى تدابير للتمييز في المعاملة ضدها ليس من جانب المصرب الذين يدافعون عن موقفهم المسائل وعن أراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الأخرى الأعضاء في المجتمع الدولي .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها الصادر في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخذ تدابير تشمل التسليم ونزع الملكية وكافة صور التصرفات الأخرى في مواردها الطبيعية بالزيادة أو النقصان إذا كان ذلك لازما للمنفعة العامة أو المسلم العام أو المصالح الوطنية والتي تعتبر ذات أهمية تفوق المصالح الخاصة أو الشخصية ، سواء أكانت محلية أو اجنبية . يرجع قرار الجمعية رقم ١٨٠٣ (١٧) بشأن السيادة الدائمة للدول على مصادرها الطبيعية . ويراجع المؤلف بحث استخدام سلاح البترول في المعركة وموقف القانون الدولي ، مجلة المياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحده يكفى لاتخاذ اجراءات تمييزية ضد هذه الدولة المعتية ،
ويبرر للدول المتعدى عليها أن تتخذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى
واجبها ، خاصة وأن هذه التدابير - خفض البترول - تدابير
مشروعة أصلا .

تقدير :

قيل في تقدير نظام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل ، نقيامه
على افتراض متناقض : هو أن الدول - في وقت واحد - عندها
من الشعور بمسدم المسئولية قدر كاف لحلق مشكلة الحرب .
ثم لديها القدرة على حل المشكلة . أن ظروف العالم لم تصب الى
الوضع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى
الحد الذى يجعلها تكتل قواها لمنع الحرب على النحو الذى افترضه
نظام الأمن الجماعى لسكى يقوم ، والا لما كان هناك أى داع
لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبارة أخرى ان الإداء الناتج
لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنها وجدت ، لجعلت المنظمة
لا ضرورة لها . وعلى ذلك فنحن نرى أنه من اللازم أن يحدث
تغيير في نظام العلاقات الدولية حتى يمكن ان ينجح الامن الجماعى
بوضعه الحالى . من اللازم أن تتغير موازين القوى في العالم
وأن تخفف الدول - وخاصة الكبرى - من التثبيت بفكرة السيادة ،
فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتية ،
وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعية التى
تتخذ وفقاً للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره
التحكم الدولى في القوى المسلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى
آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح في
تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليل .

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن انجماعى هي « الاعتراف
المتزايد ، والادراك النلمى » بأن الحرب في أى مكان هي تهديد

للنظام في كل مكان ، كما أنه أسهم في تأكيد وصيانة الوعي الواقعي بأن الدول نفسها هي العناصر الفعالة في مركب المجتمع الدولي ، وأنها بناء على ذلك هي المآرب اللازمة لنظام هادف للتحكم في الاخلال بالنظام الدولي . ثم ان هذا المنهج قد أذكى انماء بدايتا بالشعور بالمسؤولية حيال مجتمع عالمي من قبل الحكومات والشعوب . ان هذا يمدن أن يطلع الدول إلى تصميم ظروف حياتها في المجتمع لكي تهنيء الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولي .

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدي خدمته ، كقبة المجتمع الدولي في هذا النطاق .

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعي في عمل الأمم المتحدة

أولاً - استخدام تدابير للردع العسكري :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفته الأمنية الجماعي هي مشكلة كوريا التي جرت عام ١٩٥٠ . ويرجع أساس هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية . واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام . ودعا المجلس الى وقف القتال ، وإلى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ . وطلب معاونو الدول الأعضاء في تنفيذ القرار . وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بإمداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معونة لرد الهجوم العسكري ، ولإستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة . وصرحت الولايات المتحدة في ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تقوم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها^(١) .

وفي مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قرار بأن تقسم الدول قوات تابعة لها لتنفيذ لقراره السابق . وقد استجابت ست عشرة دولة^(٢) لهذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيادة الأمم المتحدة .

وقد غاب الاتحاد السوفيتي عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شغل الصين الوطنية لمقعد الصين في مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هذه القرارات في غيبته ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس .

هذا وقد وافق مجلس الأمن في ٣١ يناير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله . أما الجمعية العامة فقد أدانت الصين الشيوعية بالعدوان على كوريا . ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة في كوريا .

ثانيا - عمليات حفظ السلم :

راينسا في الحالة السابقة توصية للدول بالتدخل العسكري في كوريا . وهي السابقة الوحيدة التي استخدمت فيها القوة لمحاربة

(١) يراجع في التفاصيل : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة . منشورات الأمم المتحدة . 12 - Sales No 66.

(٢) هذه الدول هي : ١ - استراليا . ٢ - بلجيكا . ٣ - كندا . ٤ - كولومبيا . ٥ - أثيوبيا . ٦ - فرنسا . ٧ - اليونان . ٨ - لوكسمبرج . ٩ - هولندا . ١٠ - نيوزيلندا . ١١ - الفلبين . ١٢ - نيلاند . ١٣ - تركيا . ١٤ - اتحاد جنوب إفريقيا . ١٥ - المملكة المتحدة . ١٦ - الولايات المتحدة الأمريكية . وقامت خمس دول أخرى هي : الدانرك . الهند . إيطاليا . النرويج ، السويد وهدات طيبة .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى فنراها تقتصر على ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدبر الكبرى ، وتختلف بالعمل على اقرار السلام في منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها ، وهي التي أطلق عليها في العمل قوات الطوارئ الدولية •

قوات الطوارئ الدولية في منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانوني :

كانت تجربة السويس هي بداية معرفة المجتمع الدولي لفكرة قوات الطوارئ الدولية • فبعد التدخل العسكري البريطاني والفرنسي والاسرائيلي في مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن في حل المشكلة ، عرضت على الجمعية العامة التي قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارئ تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام في المنطقة • ولقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة في تقريرين أعدهما في ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانوني لهذه القوات (١) ، وتم الاتفاق • عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها • وهذه المبادئ هي باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى في هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة في التراجع فيه •

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها في أضيق الحدود •

٢ - لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضي إيه دولة
الابرضائها ، وقد أثار هذا الشرط جدلا طويلا في أعقاب نيلام
مصر في مايو عام ١٩٦٧ بطلب سحب قوات الطوارئ الدولية :
واستجابة السكرتير العام للزمم المتحدة لطلبها ، واتجه رأى إلى
القول بأن وضع القوات فقط هو الذى يلزم فيه اتخاذ رأى الدولة
الموجودة على إقليمها ، أما سحبها ، فتطلب موافقة الجهاز الذى
أصدر قرار وضع قوات الطوارئ ، سواء مجلس الأمن أم
الجمعية العامة .

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، إذ من الثابت أن استمرار
تواجد هذه القوات فى الأراضي المصرية كان معلقا من الناحية
القانونية على استمرار رضاء مصر عنها *continuous consent*
وفى اللحظة التى ينقطع فيها هذا الرضاء ، ينعدم الأساس
القانونى لاستمرار تواجد القوات . ويعتبر عدم الاستجابة لطلب
مصر فى سحب هذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعة القانونية
للقوة ، وإحالتها إلى قوة قمع^(١) .

٣ - لا يجوز استخدام هذه القوات فى التأثير على الوضع
المسكرى أو السياسى للنزاع .

والواقع أن لهذا الشرط أهميته البالغة . فدور القوات يقتصر
على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقابة وقف
الحلاق النار ، إلى غير ذلك من المهام التى لا تؤثر على موضوع
النزاع نفسه ، الذى يترك للوسائل الأخرى مهمة حله .

(١) يراجع مقال الأستاذ أحمد توفيق خليل من قوات الأمم المتحدة ،
ودورها فى حفظ السلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ،
الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط ، الجمعية المصرية
للحقوق الدولية ١٩٧١ ، ص ٣٥ .

٤ - وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة إلا دفاعا عن نفسها •

وظائف قوات الطوارئ الدولية :

حددت الجمعية العامة للأمم المتحدة وظيفة قوات الطوارئ الدولية عام ١٩٥٦ في تسهيل انسحاب المعتدين عن مصر ، وحفظ المد الأذنى من النظام خلال فترة الانتقال من الحرب الى السلام ، والحفاظ على خطوط وقف القتال بين مصر واسرائيل (١) • وبذلك كان عنصر استخدام القوة محدودا جدا ، لانه مقصور على تكوينها من عسكريين ، وحملها لأسلحة بسيطة ، مما دعا البعض الى القول بأن وظائفها كانت أقل من جهاز البوليس المدني البسيط : فالبوليس يقوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القانون والحفاظ على الأمن ، ولكن قوات الطوارئ الدولية ليس لها الا دور سلبي وسلمي •

دور قوات السلام في الكونغو عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونغو ، هي المناسبة الثانية التي استخدمت فيها قوات طوارئ دولية • وترجع المشكلة الى الوقت الذي أعلن فيه استقلال الكونغو في ٣٠ يونيو عام ١٩٦٠ ، فقد أرسلت بلجيكا بقوات لها الى هناك بدعوى حماية الأوروبيين واجلائهم •

وطلبت حكومة الكونغو في ١٢ يوليو من ذلك العام بمساعدة عسكرية لحماية وحدة الكونغو القومية ضد العدوان الخارجي • وأخطر الأمين العام مجلس الأمن بهذا الطلب • وأصدر المجلس

(١) يراجع مقال الأستاذ هيربرت نيقولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing globe : The Lessons of
Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963,
p. 32 FF.

قرارا في ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغو ،
ويضوك الأمين العام ، بالمشاورة مع الحكومة الكونغولية ، ان يتخذ
الخطوات التي من شأنها أن تترد تلك الحكومة مما يلزمها من معونة
عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية في وضع
يمكنها من القيام بواجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهود التي
تبذلها الحكومة ، وبمعونة الأمم المتحدة الفنية . وفي أقل من
ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحدة تصل الى الكونغو ،
كما ذهب العديد من خبراء الأمم المتحدة الى الكونغو ليكفلوا
استمرار القيام بالخدمات الضرورية . ولقد كانت المهمة
الأساسية لقوات الطوارئ وللبعثة المدنية هي مساعدة الحكومة
الكونغولية في استرجاع استقلالها السياسي والحفاظ عليه ، وفي
المحافظة على النظام واستتباب القانون في أرجاء البلاد ، وتوفير
برنامج واسع وطويل المدى للتدريب والمعونة الفنية .

وقد أمكن أن تتوحد الكونغو عام ١٩٦٣ بعد سقوط السومبي
وانضم اعظم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انسحبت القوات نهائيا
في ٣٠ يونيو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعونة الفنية في نطاق برنامج
من أوسع برامج المعونة التي تولتها المنظمة العالمية (وصل عدد
خبراء الأمم المتحدة في الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفة
كبيرة منهم يعملون في مختلف مجالات الحياة في هذه الدولة حتى
وقت قريب .

وقد تولت العملية الأمم المتحدة والوكالات المتفصصة
وصندوق الكونغو الخاص للأمم المتحدة أنذى أنشئ بواسطة
التبرعات الاختيارية للحكومات .

هذا ، وبينما أثارت عملية السومبي مشكلة كبيرة خاصة بمدى
اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرارات من هذا
النوع ، رفض الاتحاد السوفيتي وفرنسا أن يدفعما ما يخصهما في
نفقات هذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحده

باتخاذ هذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ساعد الأمم المتحدة على أن تخطو بخطوات أخرى ، نحو تنفيذ عمليات السلام في الكونغو . ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحي الآتية :

١ - مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط في الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليات الكونغو فقد كان مزدوجا ، فهو وضع حد للتدخل الأجنبي من ناحية ، وإنشاء جهاز قادر على الحكم في الدولة من ناحية أخرى .

٢ - صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس في منطقة صحراوية لا توجد فيها مصانع مادية معقدة كما لم تقم علانية قوية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قوة الكونغو أن تتجنب التدخل مع الحياة والناس في الكونغو .

٣ - من حيث دور الأطراف الدولية في المشكلة : كان من الأهل نسبيا تحديد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنا في الكونغو .

٤ - من حيث الجهاز الذي أصدر القرار : الجمعية العامة في مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن في مشكلة الكونغو .

قوات السلام الدولية في قبرص :

بدأت المشكلة القبرصية عندما تقدمت الحكومة القبرصية بشكوى إلى مجلس الأمن في ٢٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل في شؤونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها . ووردت الحكومة التركية على هذا الاتهام بأن زعماء القبارصة المينانيين قد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفة القبارصة الأتراك ، وأنهم عمدوا أخيرا إلى محاولة اغتراء ، مخبئة تنص على الأتراك .

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قرر مجلس الأمن تكوين قوة للأمم المتحدة في قبرص ، وضع على عاتقها أن تبذل جهداً للحيلولة دون عودة القتال ، وبأن تشارك في الحفاظ على القانون والنظام ، وعلى عودة الأحوال العادية . وعين الأمين العام وسيطاً للأمم المتحدة ليعمل على إيجاد حل سلمي للمشكلة .

هكذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقاء القوة فترة بعد أخرى ، وما زالت في الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وإن كان إعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقاء القوات الدولية في قبرص أمراً ضرورياً حتى تتمكن الأمم المتحدة من حل المشكلة بطريق التفاوض .

قوات الأمم المتحدة في الشرق الأوسط بعد حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب وإسرائيل في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعد أن احتلت إسرائيل أجزاء من الأراضي العربية من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هذه الدول جهوداً كبيرة لتسوية المشكلة بالطريق السلمي بدون جدوى بسبب تعنت إسرائيل ورفضها للتخلي عن الأراضي التي احتلتها في يونيو عام ١٩٦٧

وقد تدخل مجلس الأمن في المشكلة — بناء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي — وأصدر قراراً بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيه « جميع الأطراف في القتال الدائر إلى وقف كل إطلاق للنيران والانهاء الفوري لكل نشاط عسكري في مدة لا تتجاوز ١٢ ساعة بعد لحظة اقرار المجلس لهذا القرار . » .

وفي ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العام ، أن يتخذ التدابير اللازمة لإرسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مراعاة وقف إطلاق النار بين قوات إسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن في الشرق الأوسط ، وأولئك هؤلاء الموجودون بالقاهرة (القرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العام سلطة إيفادها على الفور إلى المنطقة .

وحد القرار رقم ٣٤١ الوضع القانوني لهذه القوات على النحو الآتي :

مهام قوة الطوارئ :

١ - مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الإشراف على وقف إطلاق النار الفوري والكامل ، وعودة الأطراف إلى مواقعها التي كانت عليها في الساعة ١٦ر٥٠ يوم ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣

٢ - بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجدد القتال والتعاون مع المصليب الأحمر الدولي في مباشرة مهامه الإنسانية في المنطقة .

٣ - التعاون مع مراقبي الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة في فلسطين في انجاز مهامها .

مدة عمل القوة :

حددت المدة التي توجد فيها القوة في المنطقة بسنة شهر، وإن جاز مدها إذا تطلب الأمر بقرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه إزاء تحديد مدة وجود القوات من المجلس فإنه لا يجوز طلب سحبها قبل فوات هذه المدة . ولعل ذلك يقيّد بعض الشيء من الاعتبار الجوهري الذي تقوم عليه عمليات الأمم المتحدة ، وعمل قوات الطوارئ على الخصوص ، والخاص بضرورة استمرار رضاء الدولة عن القوة حتى يمكن أن تستمر في إقليمها .

العلاقة بين القوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ — تعمل القوة تحت إمرة الأمم المتحدة ، وتحت قيادة الأمين العام ويعين الأمين العام قائدا عاما بموافقة مجلس الأمن ، يكون مسئولاً أمامه .

٢ — تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، وكافة التسهيلات الأخرى المنزلة لتيسير عملها . كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

٣ — يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفي مناطق منفصلة عن قوات الدول المتصارعة . لذا تبرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها .

٤ — تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة إلا في الدفاع عن النفس . ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٥ — تعمل القوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كامل ، وتتجنب

الأعمال التي يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المعنية .

٦ — تشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العام . ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيل الجغرافي المتساوي المسلم به موضع الاعتبار ، هذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من إمكان إرسال قوات لها في المنطقة .

تمويل القوات :

ينص القرار على اعتبار نفقات القوات جزءاً من نفقات الهيئة يتحملها الأعضاء وفقاً للفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١) .

ويحق لنا أن نتساءل الآن عن مدى التمييز الذي أحدثته هذا القرار في النظام القانوني لقوات الطوارئ الدولية .

ونجد أن القرار قد أكد بعض الأسس التي كان متفقاً عليها من قبل وهي عدم مساهمة الدول الكبرى في القوات ، وعدم تأثيرها في مواقف الأطراف من النزاع وفي طريقة التمويل .

ولكن هناك بعض الأسس التي كان مسلماً بها لم تضمن في القرار أو ضمننت بشكل متساو .

فلم ينص القرار الجديد على عدم جواز وجود هذه القوات على أراضي الدولة الا برضاها . ووجدنا في القرار الجديد متصلاً

(١) تنص هذه المادة على أنه « يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الامتية التي تقرها الجمعية العامة » .

بهذا الوضع ، نصا يقول « ان هناك مسافات جوهرية يجب أن تتوافر لقوة الطوارئ لضمان فاعليتها هي ، التأييد والثقة الكاملان من المجلس في جميع الأوقات - والمتعاون التام من جانب الأطراف المعنية » . فضلا عن تصديق مدة القوة ب ستة أشهر يجوز مدتها بقرار من مجلس الأمن . وهكذا أغفل القرار الجديد شرط رضا الدولة عن وجود القوات على أراضيها ، واستعاض عنه بوجوب تمتعها بالتأييد الكامل في جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة اصداره قرارات بمدتها . ومن هنا نرى أن هذا الوضع يجعل هذه القوات أشبه بقوات الأمم المتحدة التي يستخدمها مجلس الأمن كرها عن الأطراف لتحقيق الأمن الجماعي . وواضح أنه لا يجوز سحب هذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هذه المدة اذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها في عملها .

وأخيرا نجد أن القرار الجديد - وان أقر شرط حمل الأسلحة دفاعية فقط - اعتبر من قبيل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولة تستهدف منعها من القيام بواجباتها ، وعلى ذلك فيمكن للقوة أن تستخدم القوة للردع ، ولحمل الأطراف على احترام مهمة القوة ، وضمان قيامها بعملها . ويعتبر ذلك تطورا له أهميته في مضمون وهدف وأسلوب عمل قوات السلام الدولية .

وللأسف انتهى دور هذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية ولجأت الدول الى انشاء قوات متغذية بالجنسيات تحت اشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة في المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين في سيناء .

ثالثا - ارسال مراقبين لمناطق النزاع :

— ويمكن أن نذكر من عمليات السلام التي اتخذتها الأمم المتحدة ، ارسال مراقبين لمناطق النزاع ، تتحضر مهمتهم في مراقبة

مدى التزام الدول المعنية بالتوصية الصادرة لهم ، وإبلاغ الأمم المتحدة بما قد يحدث من إخلال بها . ومن أمثلة ذلك إرسال مراقبين للأمم المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ بشأن منطقة الشرق الأوسط (١) . وكذلك إرسال مراقبين على خطوط وقف إطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ ، وعلى خطوط الهدنة المصرية الإسرائيلية عام ١٩٤٩ .

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات :اسلام اذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف إطلاق النار الذي يقرره مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام الى نطاق أوسع كما قدمنا .

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدولية - بالتطور الذي رأيناه - تتجه لكي تأخذ مكان قوات القمع التي نص عليها الميثاق . كما أن منيج الأمن الجماعي - رغم نصوص الميثاق الواضحة في تخويله لمجلس الأمن - قد قامت الجمعية العامة بمهمة - بعض الاختصاصات المتصلة به - سواء بإصدار تدابير غير عسكرية « يراجع نظم الجمعية العامة لنظام حزم فرانكو في إسبانيا والحرب الأهلية في اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية في اليونان عام ١٩٤٨ » ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل المسلم (مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وإن كان من الملاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ، بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل عام تنحو الى اتجاهات أخرى بعد تولى جورباتشوف السلطة في الاتحاد السوفيتي عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجسور مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية .

(١) محمد سليمي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٢٨٧ .

المجلد الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament اسنخداما واسما يشمل تصديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والسادية للحرب ، ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج سلته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن اادولى :
فبينما تتجه التسوية السامية الى ترك الدول بلا شىء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم سرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتضى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ،
الا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

(١) يراجع كلود ، النظم الدولى والسلم العالمى ، ص ٣٩٩ .
(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن أن تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احدهما دون التعرض للآخرى ، ذلك أنه من المنطى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فإن على الانسان أن يحاول أن يتخلى عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmament is inseparable from the problem of peace and cannot be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نظر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بوجود السلاح في يد الدول • فأى دولة تنشئ جيشا قويا وتروده بأحدث الأسلحة وتتفق عليه بسخاء ، ترى أنها يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنب بعض الثمار من وجوده • ولا شك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيش هو استخدامها في الصروب (١) •

وبالإضافة الى ذلك ، فإن حيازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشئ توترا يترك طائفة احتمال الكائنات البشرية • الناس ليسوا آلهة ، وعندما يجمعون في أيديهم قوة كبيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الأمة التي تنمي لديها قوة عسكرية مفرطة مادرا ما تستطيع أن تتجنب فقدان ضبط النفس • أو تتلافى الجفح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبذ قيم التوفيق والملازمة السلبية •

ومن ناحية أخرى ، فإن اسراع دولة الى التسليح ، والاحصون على التقدم الحربى ، يدعو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأولى سلمية ، ولا شك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هذا النحو ، أن ييث بذور التوتر الدولى فى العالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسليح ، اتباع الدول الحكمة الرومانية

logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 141.

وفى نفس المعنى يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٤٠١ •

القائلة بأنه « إذا أرحت السلام ، فاستعد فلحرب » ، من شأن ذلك وجود سباق التسلح بين الدول ، وتحويل حالة السهم . الى حالة ترخيص قد تخلق الحرب • ولقد عبر اللورد جراى عن هذه الفكرة عندما قال : « ان التسليح يخلق الخوف ، والحوث يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التي تنعكس على الأمن القومى الذى تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » •

وهكذا فلكى يمكن أن نلغى الحرب ، وأن ننهى الاضطراب فى العلاقات الدولية ، ينبغى أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نرعه •

وترداد هذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة • فلتد أدى التقدم العلمى الى تطورات ضخمة فى مجال الأسلحة ، لتد أصبحت أكثر فتكا ، وأشد ضراوة ، وذات أثر وخيم على كل التراث الانسانى ، ولقد وعى العالم ذلك فى أثناء الحرب العالمية الثانية ، التى أفقدته ملايين عديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الفسادة عندما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبليتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجديد • ويخشى الهوائل التى يمكن أن تترتب عليه •

ولقد أظهرت العديد من الدراسات والتقارير التى قدمت الى الأمم المتحدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحدة العديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفى عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح والغقات الحربية • ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الاتفاق الذى تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو تحولت الى الانفاق على التنمية الاقتصادية ، لم رخاء العالم ، ومعنى أخسر يتطلع

التسليح موارد الدول - وخاصة الصغيرة ، الأمر الذي يهدد استقرار العالم الاقتصادى ، ويمرقل التركيز على العمل الايجابى لتحسين الظروف الانسانية وترقيتها •

ولعل ذلك هو السبب الذى دعا الأمم المتحدة الى أن تجعل من الستينات ، عقدا للتنمية ، ولنزع السلاح فى نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم لمقارن بين ما ينفقه فى هذا المجال وذاك الآخر ، لعله يتبصر ويتجه الى ما يحقق الخير للانسانية (١) •

المبحث الثانى

محاولات الدول لنزع السلاح

بدأ العالم يتجه الى نزع السلاح منذ وقت بعيد • ومن أولى المحاولات التى عرفت بهذا الشأن ، تلك التى وضحتها « كانت » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتى تقضى بالغاء الجيوش الدائمة • ورأت الفكرة أول تطبيق لها فى اتفاقية Rush - Begot التى أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وانفتقت فيها على تجريد الحدود الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة من القوة العسكرية •

كما أن القيصر نيقولا الثانى قد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفا رئيسيا من أهداف مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ (٢) •

(١) اظهرت هذه التقارير ان اكثر من ٢٠٠ بليون دولار قد أنفقت فى اغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحده • وهذا يمثل ما قيمته ٥٦ دولارا لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيرا من نضل الفرد بالنسبة للاميين من البشر •

يراجع دراسة للأمم المتحدة عن نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ : Sales No : 70. 1. 27. P. 2

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام المالى ، المرجع السابق

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماماً أكبر بعد الحرب العالمية الأولى . وجاء نص صريح في عهد عصبة الأمم — المادة ٨ — يقرر أن « حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومي والتنفيذ الجبري للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك » . وبينت فقرات المادة الآمال والوسائل التي ابتناها واضعوا العهد لتنفيذ هذا الهدف .

وذكرت الفقرة الثانية من المادة أن مجلس العصبة يقوم بأعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات لإنظر فيها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها . وحظرت الفقرة ٤ من هذه المادة على الدول أن تحوز أسلحة تتجاوز النسب التي حددت وفتت لمشروعات التي أقرتها الحكومات الا بموافقة المجلس .

واهتم عهد العصبة — من ناحية أخرى — بتحريم تجارة الأسلحة واعتبر قيام الأشخاص بصناعة الأسلحة من الشؤون الدولية التي يجب على الدول أن تعمل على تجنبها (١) . واتقررت الدول الأعضاء في النهاية بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صفاعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية .

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء عن تسليحهم .

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المادة ٨ أن أعضاء العصبة موافقون على أن صنع الذخائر وأدوات الحروب بواسطة الشركات الخاصة يشتر اعترافاً شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التي تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الاعتبار لمطالب أعضاء العصبة الذين ليسوا في وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وأدوات الحرب الضرورية لسلامتهم .

ولعل ذلك راجع الى أن العهد « لم يلزم الأعضاء بالامتناع عن استخدام القوة في علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هناك أساس قانونى قسوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح » . وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسع في التسليح ، وفي الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العدوانية الأخرى .

المبحث الثالث

نزع السلاح في عمل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى . فلقد رأينا تحريمه لكل صور استخدام القوة من ناحية ، ومن ناحية أخرى تلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق في مجال نزع السلاح .

فقد وردت المادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل في ذلك المبادئ المتطقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادئ الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » .

وأشارت المادة ٣٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيدها بأقل تصويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح (١) .

(١) أورد الميثاق في تنظيمه للجنة أركان الحرب فقرة مماثلة تتصل بنزع السلاح ، هي الفقرة الأولى من المادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر المقارنة السريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، أن العهد قد اهتم أكثر بالمشكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، فلقد كان واضعوا الميثاق عمليين أكثر من واضعي العهد ، وتبينوا استحالة نزع السلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمه ، ومنع المخاطر التي تنجم عنه ، وخاصة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

والواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها في الحرب بالقائها على جزيرتي هيروشيما ونجازاكي بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ، ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التدمير الجماعي mass destruction كالأسلحة البيولوجية والميكترولوجية والكيميائية ، أثره الهام في اهتمام الأمم المتحدة بمشكلة نزع السلاح (٢) .

على أن مهمة اللجنة هي « أن تسدي المشورة والمعونة الى مجلس الأمن ، وأن تصاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، واستخدام القوات الموضوعة تحت امرته وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالقدر المستطاع » .
(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظام الأمم المتحدة هي التسوية السلمية ، الأمن الجماعي ، الرفاهية . أما نزع السلاح ، فقد أعطى دورا محدودا الى حد كبير في ميثاق الأمم المتحدة ، على خلاف عهد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, commentary and documents, Boston - 949, P. 91.

(٢) انظر يولانت الى خطورة هذه الأسلحة على الأمن الدولي

وملى الحياة الإنسانية بذكر أن :

The armaments race poses a threat to the Security, indeed to the very survival of mankind"

Disarmament : Imperative of Peace achievements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانية : وجوب عدم انتظام الأمم المتحدة بالمشكلة :

يلاحظ بادئ ذي بدء أن المسؤولية الرئيسية في مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى . كما أن جناح الأمم المتحدة في أي تدابير تتخذها في هذا المجال تعتمد على تدبير على الخاصة التي تتبعها هذه الدول تجاهها . ومع ذلك يمكن أن نمسح بمجموعات الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح في المسائل الآتية :

١ — قامت الأمم المتحدة بتحقيق تسهيل المفاوضات وتوسيع الوسائل اللازمة لتبليغها .

٢ — لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضات المتصلة به ، وكملت في كل الجهود التي تسببها نزع السلاح وتمتد للقرصيات والتوجيهات المتصلة بالمشكلة .

٣ — تعتبر الأمم المتحدة ، بالإضافة إلى ذلك — أكبر مساهم في الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعضاء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبة عليه إلى غير ذلك من الوجوه المتصلة بالمشكلة .

والواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها ، فخلد أصدرت قرارا في ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ عرفت فيه بالحاجة إلى وضع مبادئ عامة لتنظيم التسليح واستمرار العمل في هذا المجال في ظلime آمداى الأمم المتحدة .

وأنشأت الجمعية لأول مرتين لدراسة المشكلة هما لجنة التفاهة الذرية ولجنة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بها عام ١٩٥٢ لجنة واحدة هي لجنة نزع السلاح ، تتبع مجلس الأمن ، وهي مسلفة

البلدان الجمعية العامة بأعداد مقترحات تنميتها ومعالجة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتية :

١ - تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والوسائل على الحد منها وخفضها خفضا متوازنا .

٢ - تدمير كافة الأسلحة الهامة التي تؤدي إلى تهريب واسع النطاق .

٣ - إقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطاقة الذرية لمنع استعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطاقة الذرية إلا في الأغراض السلمية .

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة في مجال نزع السلاح . فبعد انتهت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي على بعض المبادئ تشمل بنزع السلاح وعرضت بيانها المشترك في هذا المجال على الجمعية العامة التي أبدت ترحيبا كبيرا به وأقامت وفقا له لجنة جديدة تكونت من ثمان عشرة دولة (١) ، اتخذت مقرا لها جنيف ، وبدأت تتعمد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن .

وتتجه المبادئ التي اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العامة إلى الوصول إلى برنامج يحقق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا . ويقضي ذلك « تسريح القوات المسلحة » ، و« حل المؤسسات العسكرية بما فيها القواعد » والامتناع عن إنتاج الأسلحة ، والإستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

(١) هذه الدول هي : البرازيل ، بلغنبريا ، بوليا ، كندا ، تشيكوسلوفاكيا ، كوبا ، فرنسا ، الهند ، إيطاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، هولندا ، رومانيا ، السويد ، الاتحاد السوفيتي ، جمهورية مصر العربية ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل إنتاج الأسلحة الذرية والنووية . ويمكن الاحتفاظ بالقنات
والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلي وتلبية احتياجات
الأمم المتحدة .

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون
النزع بالتوازي مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول
البرفقة على الاتفاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت
اشراف الأمم المتحدة .

وأخيراً يجب أن يصاحب التقدم في نزع السلاح تنوية المنظمات
الدولية المسؤولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسوية كسنة
المنازعات بالطرق السلمية طبقاً لميثاق الأمم المتحدة ، ويجب على
الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة
تكون مهمتها المحافظة على كيان المنظمة الدولية ، وضمان تنفيذ
قراراتها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها (١) .

ثالثاً : أهم إنجازات الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنة نزع السلاح لم تصل إلى تحقيق الأهداف
المخطط بها ولا حتى اقترحت كثيراً منها ، إلا أن لها بعض الإنجازات
الهامة هي :

أ- معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهند أولى الدول التي دعت إلى إبرام معاهدة تحظر
التجارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلها في الجمعية العامة
للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ الحظائر التي تنجم عن ذلك على الإنسان

ملاحظة رقم ٢٢٢

(١) تراجع مؤلف الدكتور حسن الجليل ، يادعوي الجمع المتحد في
الرجع السابق - ص ٧٠ .

وضعت ويثبت من إجراء الاستماع الذرية . وأعريت الجمعية العامة للأمم المتحدة في هذا الشأن استمرته في نوفمبر عام ١٩٦٢ من أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة حظر اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة . ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح إلى إعداد هذه الاتفاقيات .

وفي عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا وافقت على إجراء محادثات بهذا الشأن في موسكو . وفي يوليو من نفس العام تم التوصل إلى اتفاقية موسكو لحظر إجراء التجارب النووية (١) .

وقد حددت عليها أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن إسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية .

وقد وردت بدياجة المهادنة أن الهدف الرئيسي الذي ابتناه الأطراف منها هو : « الإسراع إلى أقصى حد ممكن للوصول إلى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التي تتطلب وضع حد لمسلح التسليح . وعجنبت للتكالب على انتاج وتجسيرة عمل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية . وأوضحوا أيضا عن رغبتهم في الوصول إلى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالإشعاعات الذرية . هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

(١) وقعت هذه الاتفاقية في ٥ أغسطس عام ١٩٦٢ من طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفي حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المهادنة دائرة التنفيذ في ١٠ أكتوبر عام ١٩٦٢ ، عندما صدقت عليها الدول الأصلية بالإضافة إلى ١٨ دولة أخرى ميسوا بالأمم المتحدة وتبع دول أخرى غير أعضاء .

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع، وفي بعض الحالات، أن يتسبب أي تجارب ذرية، أو أي تفجيرات ذرية، في أي مكان يقع في اختصاصه أو تحت رعايته :

(أ) في الجو، فيما وراء حدوده، بما في ذلك الفضاء الجوي، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائي أو البحار الدولية .

(ب) في أي جزء أكثر من النية إذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة التي يخضع لسيادتها أو يقع تحت رعايتها .

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد في هذه الفقرة لا يمنع الدول من إبرام معاهدة في المستقبل تجرم كل صور التجارب الذرية وفيه كلفة أبعاد الاقليم، بما في ذلك باطن الأرض، الأمر الذي يبين ديماجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه .

وتعهد الأطراف في الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أن أن يساعموها بأي شكل في أحداث أي تفجير ذري في أي مكان من تلك الأماكن التي حددتها المعاهدة (١) .

وأصبح أن التيبب الرئيسي الذي يمكن أن يوجه إلى هذه المعاهدة « هي أنها لم تحظر بشكل مطلق إجراء التجارب في باطن الأرض »، لذا فلقد استؤنفت المفاوضات بين الدول للتخلي هذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح، وإن لم يتم الوصول إلى نتائج ايجابية حتى الآن بهذا الخصوص .

(١) نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون نافذة « ولم تجز القسرية عليها إلا إذا رغبوا الدولة إلى هناك حوادث استثنائية »، « من أجل بقاء المعاهدة » من شأنها أن تمنعها المبالغ الطبيعية للدولة : " made for her and for her benefit " .
« Extraordinary events, related to the subject-matter of this treaty, have necessitated the suspension of its execution »

٢ - مساعدة منع انتشار الأسلحة الذرية:

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووي ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات . ولقد وصفت هذه الاتفاقية بأنها : « أهم اتفاق دولي في ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووي ، وبأنها تمثل نصرا كبيرا لقضية السلم (١) » وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادئ الآتية :

١ - منع انتشار الأسلحة النووية بين البلدان التي لا تحوزها :
وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن الدول الذرية سوف تمتنع عن إعطاء أسلحة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جماعة ، وكذا أية تسهيلات تتعلق بالأسلحة الذرية . وتمهد الدول غير الذرية في المادة الثانية بالألا ته تنفيذ أو تصنع أو تنقل بأي شكل الأسلحة الذرية .

٢ - انشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار : ورد ذلك بالمادة الثالثة من هذه المعاهدة ، وقد تعهدت الدول غير الذرية الموقعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التي سوف يتم التفاوض بشأنها فيما بعد مع المنظمة الدولية للطاقة الذرية ، للمصحف الرقابة على انجاز الالتزامات التي قررتها المعاهدة (٢) .

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوي للامن العالم عن أعمال المنظمة

عام ١٩٦٨ .

(٢) « Each non-nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty »

٣ - تسهيل استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية : تضمنت المبدأتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف في تنمية أبحاث الطاقة النووية وإنتاجها واستخدامها في الأغراض السلمية ، وكذلك أوجبت على جميع الأطراف بتقسيص أو في تبادل ممكن لتعهدات والمواد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ، وعلى حقهم في الاشتراك في هذا التبادل .

كما تنص على جمل الفوائد التي يحتمل أن تجني من كل التطبيقات السلمية للطاقة في متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون إشتراك في نفقات البحوث الذرية ، على توصيلات تبحث في معاهدة أخرى .

٤ - مواصلة الجهود لنزع السلاح الذري ، وغير الذري : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هي نزع السلاح العام والشامل ، إذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض . وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and the nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control ».

ولاشك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التي يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولي . وخاصة إذا ما نجحت الاتفاقية في أن تخلق الظروف المناسبة لانتماء التعاون الدولي في مجال الاستخدام السلمي للطاقة (١) .

(١) حظيت هذه الاتفاقية في دور التنفيذ في ٥ مارس عام ١٩٧٠ م

هذا وقد دار العديد من المناقشات في مجلس الأمن بعد توقيع هذه المعاهدة، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا تصريحه ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة الفخائية ، أو تدعم حكيمها ، وقتا للقيثاق ، إلى التي دولة غير خرية طشرف في الفائدة ، تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية ، أو للتهديد بعمل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ في عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير للخرية (١) .

٣- إنشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوشنت فكرة إنشاء منطقة خالية من السلاح النووي في الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكر » مشروع الذي عرف باسمه ، لإنشاء منطقة في وسط أوروبا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٥ عندما تقدمت بمشروع الدولة الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووي ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة إيجابية ، وأخيراً تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى إلى إبرام صلعة، تمسكت بهذا التي جعلوا منطقة مجردة من السلاح النووي . وبموتة تلك التي جعلت منقصة انشاء المنطقة للمنطقة السلاح بشكل عام ، والنووي بشكل خاص .

لقد وجهت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف مبن هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

(١) يراجع في التفاصيل مقال الأستاذ الدكتور حسين خلاف بالجيلة المصرية للقانون الدولي عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتتقاضى الدول المعنية لتحقيق مصالحها ، وذلك بمنع الأعمال
المسكوبة على إقليم معين ، سواء كانت هذه الأعمال هجومية أم
دفاعية (١) ، وعلى ذلك فإن إنشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما
عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح في معظم الأحيان (٢) .

ولقد اختلفت في أهمية الأسلحة مطلقا ومنزوعة السلاح النووي .
ورأته العديد من الدول ، وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية - أن
لنشل مثل هذه المناطق في جهات مختلفة من العالم ، يساء كثيرا
على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقاها من خطر الحرب
النووية . كما قررت الدول أن إنشاء مثل هذه المناطق يعتبر
ملحا في المناطق التي تكون الدول الخاضعة للأسلحة النووية
قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، وتجنب الصوادم التي
قد تقع بالمصادفة . وأخيرا فإن تحقيق نزع السلاح ، لا يمكن
أن يتم دفعة واحدة ، بل يكون باتباع خطوات تدريجية ، بايقاف
منع التجارب النووية ، وإنشاء مناطق خالية من الأسلحة
النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول إلى
النسالة الذي يتشكل عام في النهاية (٣) .

١٩٩٠ - منظمة رائدة - تأسست في المنطقة المنزوعة السلاح ، المجرة
المحكمة للقضاة الدول ١٩٦٩ .

(٢) نزع معاهدة صلح فرساي عام ١٩١٩ - نزع الأسلحة الغربية
لنهر الراين ، ومنطقة حوض تسار . وبعد الحرب العالمية الثانية
إنشئت معاهدة الصلح : الغربانية مع بايلقيا ، منطقة منزوعة السلاح
على الحدود الإيطالية اليوغوسلافية ، وبعض الجزر في بحر الادرياتيک .
راجع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisation,
contribution to the study of the problems of Disarmament p. 18.

(٣) تراجع في هذا الشأن : جيمس هينالين ، جهود الأمم المتحدة
لنزع السلاح ١٩٤٤ الرجوع السابق - ص ٢٥٢ .

ويتجه آخرون الى القول بان مدى الأسلحة والمواريف النووية الحديثة ، والقنابل الذرية - قد أصبح بغير حدودية ومن شـم فان انشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية في النهاية .

ولا شك أنه في اقلية مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة في المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهم الأسباب وهذا ما أخذت به الدول في الواقع .

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (١) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى في ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح .

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المـواد والتسهيلات الذرية في غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمنحوا في أقاليمهم :

١ - تجربة أو مناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة .

٢ - قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

(٢) راجع في التفاصيل :

M. F. F. Furet, le Désarmement nucléaire.

Paris, 1978, p. 102 ss.

من وسائل الحيازة لأى سلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مباشر .

وقد حددت المادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذي له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية » (١) .

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة سمّتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » (٢) ومهمة هذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولندا والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهذه الاتفاقية) وتمهدت القوى الذرية فى العالم - بمقتضى بروتوكول الاتفاقية الثانى - بأن تجتزم نظام نزع السلاح الذرى الذى قرره الاتفاقية .

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، ودعت الدول الأعضاء ، وكذا الدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها . وقد صدقت عليها الدول الأعضاء ، وأقيمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ .

« وقد علق السكرتير العام للأمم المتحدة على توقيع هذه الاتفاقية بقوله : « أن هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها تمت سابق التسليح فى منطقة سكانية هامة من الكرم الأرضية ، وفى

« Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. » (١)

« Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America » (٢)

الاعتماد لها لجهاز أدائها زعمال للثقلية» (١).

منع وضع الأسلحة النووية في الجو والفضاء :

نجم الاتحاد السوفيتي في أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ بإطلاق القمر الصناعي الأول « Spoutnik 1 » ولعب ذلك إطلاق أعداد أخرى من الأقمار الصناعية ، ثم إطلاق مركبات فضائية جعلت الإنسان يصل إلى القمر عام ١٩٦٨ . وهنا بدأ التفكير في الأحكام التي تترتب على هذا المجال الجديد ، واستقر الرأي على إبعاد التوتر الذي ملا الأرض عن نطاق الفضاء . واهتمت الجمعية العامة المتدا في العديد من قراراتها ، وأقرت التدابير الأخرى في اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجاء بالمادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهد « بعدم وضع أي أجسام تحمل أسلحة نووية أو أي نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل في أي مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو في

(١) دخلت المعاهدة في دور التنفيذ في يونيو عام ١٩٦٩ بعد أن صدق عليها المسدد اللازم من الدول الأعضاء .

(٢) جاء في التقرير السنوي الذي قدمه يوليتس إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ أن انظار دول أمريكا اللاتينية قد اتفقت خطوة أولى هامة تجاه نزع السلاح ، والتوسع في الاستخدام السلمي للطاقة الذرية كما أعطت العالم بذلك أفكارا جديدة في نطاق الرقابة .

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع في شرح مساهمة الجمعية والتعليق عليه الدكتور أحمد عثمان بمجلة السياسة الدولية لسنة ١٩٧٠ « معاهدة بيجينج للصواريخ التجارب النووية » العدد ١٢٢ ص ١٩٩٧ وما بعدها .

المجملات للجوزى، بآلية طريقة أخرى : (٢) .

منع وضع الأسلحة النووية والأسلحة التدمير الشامل في قاع البحر والمحيطات :

رأينا عثورا كبيرا في مجللات استخدام البحار في أغراض شتى ، استقرم أن تنشئ الأمم المتحدة لجنة للاستخدام السلمى لقاع البحر عام ١٩٥٨ . وقد بحثت اللجنة المشكلة المنظمة جملة ذلك ضرورة الاحتفاظ بقناع البحر والمحيط — خارج نطاق الولاية الانحصارية للدولة — للأغراض السلمية فقط . وتم وضع اتفاقية بهذا الشأن . أعدت للتوقيع عليها في ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليها عدد كبير من الدول .

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسألة منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية في نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصدرت الجمعية العامة في هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر في ١٧ يونيو عام ١٩٢٤ ، والذي يقضى بتجريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبيولوجية .

وفي عام ١٩٦٨ ، طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة أن يعد تقريرا عن هذه الأسلحة ، وعن الآثار الملقى تقررت على استخدامها في الصروب . وقد أعد التقرير فريق من الخبراء . وأقرته الجمعية العامة في أول يوليو عام ١٩٦٩ . وقد أورد هذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحياة الإنسانية ، إلا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجية تكف في مرتبة متقدمة من الإيذاء

في منع بوسيلة قسرية ومعمول به من قبله بخوان عظيم استخدام
المواد ١٩٦٤ . جعلها كلها يوحده .

تحتّم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثرها على الاضرار بالعيشة .
ففكرة أن استخدام هذه الأسلحة يتجه لنشر الأمراض ، يسبب
ربعا للبشرية ، كما أنه ليس لهذه الأسلحة آثار محددة ، في الزمان
والمكان على السواء ، كما أنها تؤدي الى عدم التوازن في الطبيعة
دما يخلق قوترا حادا للجنس البشرى . وأشارت اللجنة كذلك
الى الازهاق المادى الضخم الذى يسببه انتشار هذه الأسلحة
بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيد
من الأمن لها . وأخيرا ذكرت اللجنة أن تطور هذه الأسلحة سوف
يفرض تهديدا جديدا ومستمر لمستقبل الأمن الدولى .

وقد بذلت عدة جهود للتوصل الى اتفاقية تحرم هذه
الأسلحة ، انتهت بقبول الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبر عام ١٩٧١
لحظر انتاج وتطوير وتخزين هذه الأسلحة برفضا عن
تدميرها . ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحدة الأمريكية ،
والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح الباب للتوقيع والتصديق
على هذه الاتفاقية في أقرب فترة ممكنة .

القيمة القانونية لمبدأ نزع السلاح :

نبحث بهذا المصدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانونا بخفض
سلاحها ونزعه أم أن هذا يخرج عن دائرة القانون . ولا نجد
اتفاقا في الفقه حول هذه القضية .

فهناك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيدا عن الدائرة
القانونية ، فميثاق الأمم المتحدة لم يفرض أى التزام على الدول
الأعضاء يتعلّق بنزع السلاح أو تخفيضه ، بل على العكس نص
على تدابير الأمن الجماعى ، والتي تفترض تجميع قوى الدول من
أجل حفظ السلم والأمن الدوليين . ونصوص الميثاق الترى
استمراريةها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر في مبادئ تنظيم
التسلّح كجزء من اختصاصها المأمّن في اعتبار مبادئ التمسّك

الدولى . كما يتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاماً لتنظيم التسليح يمرض على الدول الأعضاء لتسرقه أو لا تقره . ونساء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق في أن تعتبر أو تنفذ أو تشرف على تسليح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصى وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما التذمة الأخيرة متروكة للدول » (١) .

ويتحتمس الفقه الشيوعى الى أن مبدأ نزع السلاح في دور الدخول في دائرة الالتزام . ويستند في ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أكدت أن مشكلة نزع السلاح العام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتي دعت كل الدول الى بذل كل الجهود المكثفة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) . كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قراراً في ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفي معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ — نزع السلاح الشامل — في اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفي اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التي أشرنا اليها فيما سبق . ووجود هذا المبدأ في اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — في نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاماً دولياً على الدول في أن تحقق نزعا عاما وشاملاً للسلاح . ويقول في ذلك بوجدانوف :

Bogdan Babovi, Disarmament and International community, Yugoslave Review for international law, 7, 1960, P. 233 F.

ومن هذا الرأي أيضا : Oppenheim, International law vol. II, 7th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international law, vol. I, London, 1960, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات (XIV), (٧١), 802 (١٩٦٦), 1378, 808 (١٩٦٦).

This Statement in a treaty undersigned by more than 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a achieve general and complete disarmament.

ولعل المصوب إلى القول أنه ولو لم تكن توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فانه توجد بعض المبادئ المتضمنة عليها في الميثاق ترشد إلى منع المبالاة في التسليح على خلاف ما يتطلبه الميثاق . ويسدو أن الربط بين نهجى الأمن الجماعى والتسوية المسلحة للمنازعات يوضح أبصار مشكلة نزع السلاح .
وأي نجاح لمدين المدأين يرتبط بتقليل التسليح ، ولا يمكن السماح بسباق السلاح ، ثم القول بإمكان التحكم في منع الحرب (١) .

الفصل الرابع

المنهج الوظيفي

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يقصد بالمنهج الوظيفي ، ذلك القطاع من التنظيم الدولي الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نصفها بالمسائل غير السياسية .

فلقد وجد تفسير للحرب يقول بأنها نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانساني ، وهى أشبه بمرض يصيب المجتمع العالمى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة التى يعيش فيها : القطاع الأكبر من المجتمع الدولي .

« فالفقر والبؤس ، والمرض والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادي ، وانحلال المجتمع الاجتماعي والاستقرار والتمييز العنصري ، عوامل تخلق اليأس وبلادة الحماس والمبالاة ، والخوف والجشع والذره .. التى تجعل العالم عرضة للحرب سريع الاستجابة لها » فهذا المنهج يقوم على أن الحرب يمكن اقتفاء أثرها في أسباب وعال تردد لى أساس النظام الاقتصادي والاجتماعي . ومن هنا تنطلق الوظيفة لتعالج العلل والأسباب التى تؤدي الى هذه الأحوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولي ومواجهة آثارها لاقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حد تعبير البعض الأمن الدولي (١) .

(١) رغم أن هذا التفسير يتفق مع المنهج العلمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا أننا نجد العديد من فقهاء المدرسة الغربية ينسأدى بهذا . وقد اسهب في عرض هذا المنهج والنفاذ عنه .

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان نم يتوسعوا فيه كثيرا . ويتجلى ذلك في نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التي حرصت على النص على تحسين أحوال العمال في العالم وتنشيط التعاون في الشؤون الصحية (١) .

D. Mitrans . ولقد كتب Goodspeed في شرح مضمون هذا المنهج يقول « أنه يوجد اعتقاد راسخ بأن المخطط الاجتماعي في دولة يحدها تأثيرا كبيرا على الدول الأخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التي تعتد أنها تقبض من مظالم اقتصادية أو التي تحس نقصا في مستوى معيشتها ، أو ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح غريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لأغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والاتصال الاجتماعي من شأنها أن تشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الاهتمام بعيدا عن اليأس إلى الشرف والفخر الناتج عن البواهر العدوانية » ومن ثم فإن الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادي ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة بالدول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs 1964, p. 135.

ويراجع بالإضافة إلى ذلك كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، ص ٥٥٠ ، حسن الجبلي ، مبادئ الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .

(١) نصت المادة ٢٢ على تعهد أعضاء العصبة (أ) بالسمي إلى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وإنسانية للرجال والنساء والأطفال . في بلادهم ، وفي جميع البلاد التي تحتد إليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على إنشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المساعدة المادية للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة بقرائنهم . (ج) بأن يعمدوا إلى العصبة بالإشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالانجبار في النساء والأطفال ، والاتجار بالمخدرات وغيرها . والسمي إلى اتخاذ الخطوات اللازمة في المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض وربطتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتي تنشأ تحت إشراف العصبة .

أما في ميثاق الأمم المتحدة فقد جاء حفظ السلم موصولا بالتعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بصورة أعمق وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية .

فلقد اعتبر الميثاق في ديباجته أن ترقية الشؤون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعي التي أدت الى قيام المنظمة (١) .

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، كما أنشأ جهازا رئيسيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي أوكل اليه مهمة تحقيق الوظائف التي أشار اليها الميثاق بوضع هذا المنهج . « ومما لا شك فيه أن انشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي دليل على ايمان الميثاق بأنه لا يمكن تحقيق السلام في العالم الا اذا ارتفع مستوى معيشة كافة الشعوب وانتشرت العدالة الاجتماعية في كافة الميادين » .

وقد حدد واضعو الميثاق أهداف المنهج الوظيفي في النقاط التالية (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتبادل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

(١) نصت الديباجة على انه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد الكينا على انفسنا ... أن نضع بالرقى الاجتماعى قديما ، وأن نرفع ... مستوى الحياة في جو من الحرية لنسح ... » .

(٢) راجع المادة ٥٥ من الميثاق .

(ج) أن يَشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

وقد تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بموجب المادة ٥٦ من الميثاق بأن تقوم منفردة أو مشفركة مع غيرها من الدول بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف السابقة .

المبحث الثاني

تطور المنهج من خلال العمل في الأمم المتحدة.

الواقع أن المنهج الوظيفي — أو العناية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خلال الأمم المتحدة — تطور تطوراً واسعاً ، وتغير شكله كثيراً عما كان متوقفاً عام ١٩٤٥ عندما تم التفكير في الأمم المتحدة . فلقد استهدف الميثاق أن يركز إلى إعادة البناء والتشييد لما خربته الحرب العالمية الثانية ، وإقامة نظام اقتصادي سليم بين الدول الصناعية أساساً . ولقد تجلى ذلك بوضوح في مؤتمر بريتون-وودز الذي كان يناقش المشاكل الاقتصادية للعالم ، والذي أقام البنك الدولي للإنشاء والتعمير . ولكن بعد فترة من قيام الأمم المتحدة ، ونتيجة لعدة تطورات أهمها : حرر العديد من الدول التي كانت مستعمرة ورقبها إلى مرتبة الدول كاملة الاستقلال ، بدأ هذا الاتجاه يتعدل . فقد وضح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقيرة والدول الغنية ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشكلة التي شغلت البشرية داخل الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة في النطاق الدولي الآن .

وقد بذلت الأمم المتحدة سواء عن طريق المجلس الاقتصادي

والاجتماعى التابع لها ، أو عن طريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهودا كبيرة فى سبيل تقليل الموة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، ورفع شمار التنمية الاقتصادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى . ولعل من أبرز النجرات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ — ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ — ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠ — ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الغنية ، والدول النامية ، وللامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وقد حددت الجمعية هدف المقعد الأول للتنمية فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من لدخل القومى للدول المتقدمة ، بالاضافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القومى فى الدول المتخلفة فى نهاية المقعد بنسبة لا تقل عن ٥٪ (١) .

ولا شك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى البنى الاقتصادية الدولى ، وخاصة فى نطاق التجارة مع الدول النامية ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيود والحواجز الجمركية على هذه المنتجات ، مع مساعدتها فنيا ، وعن طريق تدفق المساعدات المالية كما أوضح القرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية المقعد الأول ، مما جعل الأمم المتحدة تتجه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقد التنمية الثانى .

ولقد تحدد الهدف الأساسى لمعد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجعلى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وأن حدد القرار

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ .

المجالات التي يجب العمل فيها ، والتي تمثل عناصر الدخل القومي ، حتى يمكن تحقيق هذا الهدف • ونص قرار الجمعية الذي حدد هذه الأهداف على تحقيق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحياة ، للقطاع الأكبر من السكان بإعادة توزيع الدخل والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل العقد الثاني ضرورة أن تنفذ الدول المتقدمة تمهدها في العقد الأول بتدفق المساعدات المالية منها إلى الدول النامية بنسبة لا تقل عن ١٪ من دخلها القومي المتاح.

المبحث الثاني

حل المشكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقا بالمنهج الوظيفي ، ما أورده ميشاق الأمم المتحدة خاصة بحل المشكلة الاستعمارية • فالواقع أنه لتحقيق الأمن الدولي وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحدة نظرها إلى القطاعات الواسعة من المجتمع البشري التي تعيش في حالة سيئة ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها ، تلك السيطرة التي حرمت شعوبها من الحياة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتفرقة العنصرية ، لذا وضع الميثاق أسس تصفية الاستعمار في العالم ، ووضع الدلول الكثيفة بتحرير المعالم كله ، وبالارتقاء بأهله إلى مرتبة الحكم الذاتي أو الاستقلال •

ويلاحظ في البداية أن الميثاق قد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقالييم غير المستقلة في المعالم تحت نظميين قانونيين يجمع بينهما اعتبار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هذه الآلية

(١) يراجع في التفاصيل بحثا لنا — الاطار القانوني الدولي — التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧ ص ٢٠ وما بعدها •

تحت إشراف المجتمع الدولي ومنظمته الدولية ، وتخضع للحساب أمام هيئات محددة في المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيق المنهج الوظيفي في نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبدأ جديد في النطاق الدولي ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تنفيذ التزامات معينة في ادارتها لتلك الأقاليم ، بعد أن كانت هذه المسائل من الأمور الداخلية البحتة التي تستقل بتقريرها الدول المستعمرة .

ولقد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقدمهما الدولي ، هي الأقاليم الخاضعة للوصاية ، واثانية هي الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، ووضع لكل منهما نظاماً متميزاً .

وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، فقد حددتها الميثاق بثلاثة هي :

١ - الأقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب . والانتداب نظام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التي انتزعت من تركيا وألمانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لها . ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة في السيطرة على هذه الأقاليم ، التي لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لها بضمها .

٢ - الأقاليم التي قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

٣ - الأقاليم التي تضعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسؤولة عن ادارتها .

وأهداف الوصاية هي ذات أهداف المنهج الوظيفي ، وهي ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في شؤون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة في المعاملة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضا فيما يتعلق بإجراء القضاء (تراجع المادة ٧٦) •

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذي يرتبط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي اذ له الحق في أن يلجأ فيما يحتاج اليه من معونة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الثنية الى معونة هذا المجلس أو الى الوكالات المتخصصة في المسائل التي تدخل في اختصاصها (المادة ١١ من الميثاق) •

كما نصت المادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضع طائفة من الأسئلة عن تقدم السكان في كل اقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقدم اللطات القائمة بالادارة في كل اقليم مشمول بالوصاية تقريراً شفوياً للجمعية العامة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة •

وقد خضع لهذا النظام احدى عشرة دولة (١) ، استقلت جميعها وصارت أعضاء في الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جزر المحيط الهادئ •

أما عن النظام الثانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى • وقد خصص لها الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، وأخضع الدول التي تديرها لمبدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

(١) هذه الدول هي نورو ، وتديرها اسبانيا نيابة عن المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزيلندا ، غينيا الجديدة ، وتديرها اسبانيا ، رواندا أورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرها فرنسا ، الصومال ، وتديره ايطاليا ، سامو الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكامرون وتنجانيقا وتوجلاند وتديرهما المملكة المتحدة ، وجزر المحيط الهادئ وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية •

على سبيل الحصر • كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشئ لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التي أخضعها للوصاية وأنشأ لها مجلسا للوصاية •

وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض في بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق في هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختياري ، ليس لها قيمة قانونية ، مآل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة أصدرت العديد من القرارات التي أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتي جعلت نفسها بمقتضاها الجهة المختصة بالمحاسبة الدولية عن هذه الأقاليم ، وأنشأت لجنة بها لهذا الغرض ، هي لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي •

ويتضح الارتباط بين أهداف نظام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والمنهج الوظيفي اذا ما طالعنا نص المادة ٧٣ التي جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون في الحال أو في المستقبل بتبعات عن ادارة أقاليم لم تتل شعوبها قسما كاملا من الحكم الذاتي — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة في عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى أقصى حد مستطاع في نطاق السلم والأمن الدولي الذي رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(أ) يكفلون تقحم هذه الشعوب في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب •

(ب) ينعمون الحكم الذاتي ويقدمون الإمانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعملونونها على انماء نظمها السياسية

الحرية نموًا مطردًا وفقًا للظروف الخاصة لكل إقليم وسعوبه،
ومراحل تقدمها المختلفة •

(ج) يوطنون السلم والأمن الدوليين •

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون
البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية
والاقتصادية والعلمية المفصلة في هذه المادة تحقيقًا عمليًا ،
كما يتعاونون أيضًا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية
المتخصصة كلما تراءت لهم ملاءمة ذلك •

(هـ) يرسلون تقارير الى الأمين العام بانتظام يحيطومه علما
بالبليانات الاحصائية وغيرها من البليانات الفنية المتعلقة
بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم في الأقاليم التي
يكونون مسئولين عنها • • • • •

وهكذا قررت هذه المادة أهمية الارتقاء بمستوى الحياة للأقاليم
التي عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارست الجمعية
العامة للأمم المتحدة اختصاصاتها في هذا المجال •

وقد تغير تطبيق هذا التصريح في العمل ، مما دعا الدول الافريقية
والآسيوية الى أن تجتهد في سبيل سرعة تنفيذه ، ونجحت في أن
تصدر قرارًا تاريخيًا في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيه تصفية
الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت في نوفمبر
عام ١٩٦١ لجنة خاصة لهذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة لمناطق
المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل إقليم على ضوء
ظروفه ، ودرجة التقدم الذي يوجد عليها • وقد نجحت اللجنة
في تحرير العديد من الأقاليم • ونيلها استقلالها ، وان لم تصل الى
تحرير كافة المناطق المستعمرة • اذ ما زال هناك أكثر من ١٥ إقليمًا
افريقيًا مستعمرًا •

تقديم :

نستطيع أن نقول بثوق أن هذا المجال — مجال تنمية التعاون الاقتصادي والاجتماعي — يعد من أنجح المجالات التي أثبتت الأمم المتحدة وجودها فيه (١) ، والتي تدفع العديد من الدول إلى الانضمام إلى الأمم المتحدة أو الاستمرار في عضويتها • ويكفي في هذا الصدد أن نشير إلى النشاط الذي بذلته في ميدان التنمية الاقتصادية و'لمونة الفنية • والصندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ... الخ •

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التي تمارسها الأمم المتحدة في ظله — ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحدة فحسب — بل وأيضا على مستقبل العالم كله • إن ثلاثة أرباع العالم اليوم في ثورة عنيفة ضد مواصلة قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقد عانى آباؤهم وأجدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل إذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العلم والتكنولوجيا الحديثة قد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه في الامكن توفير حياة أفضل لهم (٢) •

ويزيد البعض في تقدير قيمة هذا المنهج ، إذ يرون أنه هو الكليل بتحقيق أمل العالم في الحكومة الواحدة • ذلك أنه من الملاحظ أنه

(١) يراجع في نشاط الأمم المتحدة في هذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ وما بعدها ، ريتز ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٤٦ وما بعدها ، ومؤلفات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعدها ، والدكتورة عفتة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعدها •

(٢) هاووين وكومبان ، ترجمة محمد سميد الناعم ، اتخاذ القرارات في الأمم المتحدة ، القاهرة علم ١٩٧٠ ، ص ٥ •

فيما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدور ترددا كبيرا في قبول أى
مساس بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا . أما في المسائل
الاقتصادية والاجتماعية ، فانه تتوافر الى حد كبير مصلحة تركية
لمختلف الدول في مجالستها على النطاق الدولي ، كما أنها لا تمس
مسائل السيادة الحساسة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفي عن
أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، انما هو القرب من مناطق
التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصالح المشتركة حينما تكون
مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة . فالوظيفة تنشئ دعم
السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنها تفضي الى
الحرب ، وبإدخال أنماط جديدة من التنظيم الذى قد يحول النظام
التأسيسي العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل
السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمل معا ، وأن تتمى فيها
بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسيا الضغط
والالاحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) .

ويقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب فى وجوب
انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم . ولكن افترض
أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المادية والراحة
المادية محض هراء . كما أن الفقيه كلسن Kelson يقول بأنه ليس
صحيحا أن للحرب نتيجة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بل على
العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) .
والتاريخ يثبت أنه لا توجد علاقة بين التخلف الاقتصادي وشن
الحرب ، فلقد صدر العدوان عن الألمان الذين بلغوا شأوا بعيدا
فى التقدم ، ولم يصدر عن الافريقيين .

(١) يراجع فى هذا المعنى : .

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقلا من كلود ، التنظيم الدولي والسلام العالمى ، ص ١٢٠ .

والحقيقة وسط بين هذا وذاك ، فمن ناحية لم تتجح الوظيفة كثيرا في تقليص التوتر السياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة . ومن ناحية أخرى لا نشك في صدق القائل بأن حالة الجنس البشرى أحسن بعض الشيء مما كان من الممكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لها الجهود المفسنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين الماضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان . ان التجربة الوظيفية تمثل ارساء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية . وقد يبرهن في المستقبل على أنها إحدى الوسائل المفضية الى تطوير وبناء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم في مناخه السياسى (١) .

(١) جاء في بيانات الأمم المتحدة في الذكرى السادسة والعشرين لقيامها بأن نشاط المنظمة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية يصل الى ٨٥ ٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبار المال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقد التنمية الدولية الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلاثى سكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد قبل العالم الآن فكرة أن هذا التسلسل لا ينبغي السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حياة الناس جميعا .

الباب الثاني

المبادئ التي تسر عليها المنظمة الدولية

قلنا أن الدول التي اجتمعت لتنظيم عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية في سان فرانسيسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التي تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقد عرضنا المناهج الأربعة التي قدمها الميثاق في هذا الشأن . ومن السهل أن نقبل من خلالها أنها تفترض جميعا أننا لسنا في ظل حكومة عالمية ، بل نحرص على مواجهة السلم في مجتمع يقوم على وجود جماعات مستقلة تتمتع كل منها بالسيادة ولا تخضع بأي شكل للأخرى ، وهذا هو المبدأ الأول الذي أعلنته نصوص الميثاق عندما قررت في المادة الثانية : « تعمل الهيئة وأعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية :

١ - تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحية أخرى ، رأى المؤتمر التأكيد على بعض المبادئ الرئيسية التي تقوم عليها الجماعة الدولية في الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهوم الأول أن تمثيل الدول إلى استغلال المنظمة الدولية في الإخلال بمبدأ السيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمة العديد من الاختصاصات التي كانت تمارسها الدول بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبدأ السيادة بالنص في الفقرة ٧ من هذه المادة على أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون » التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، ولبس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا

الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق ندابير القمع الواردة في الفصل السابع » . والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعة التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى . لذلك جاء بدياجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أدنىها بالتسامح ، وبأن تعيش مما فى سلام وحسن جوار . وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضافر الجهود للعمل على تنميتها وتطويرها حتى تساهل أحوال الجماعة ، وتدفعها . لذلك نص الميثاق فى بدياجته على « ... وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » . ولقد رأى المؤتمرون أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية . لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » . وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدولية فى دفعه وتحويله الى دائرة الالتزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقوق بين الشعوب وحققها فى تقرير مصيرها .

على أن جوهر نظام الأمم المتحدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشؤون الدولية . وإلى جانب ذلك اهتم الميثاق بالتعاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة .

هذا وقد اهتمت الجمعية العامة للأمم بتقنين هذه المبادئ الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادئ القانونية للتعايش بين الدول . وقد قامت هذه اللجنة بدراسات متصلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها السادسة

والعشرين (١) معلنة تصريحا بمبادئ القانون الدولي المتعلقة
بالملاقات الدولية والتعاون بين الدول وفقاً للميثاق (٢) .

Declaration on principles of international law concerning
friendly Relations and cooperation among states .. ».

وسوف نعتد على مناقشات هذه اللجنة ، ونوضح المضمون
الذي رأيت اعطائه لكل مبدأ من هذه المبادئ .

(١) U. N. Doc. commemorative session of the general
assembly, A/L. 600, p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ .

الفصل الأول

مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء

المبحث الأول

المفهوم التقليدي للسيادة

يعنى مبدأ السيادة أن كل دولة تمارس سلطتها الكامل وحقوقها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل إقليمها ، على هذا الإقليم وعلى ما يوجد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء ، مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى في هذا النطاق . ويترتب على هذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحدة في داخل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة للجزئة .

وبالمقابل لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة — من وجهة نظر دولية — أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة في النطاق الدولي . فالدولة مستقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمارس وظائفها الداخلية والخارجية ، وتحدد اختصاصها وترسم سياستها الخارجية (١) .

ويهتم الفقه التقليدي بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولي ، ويقرر الفقه أن هذا المبدأ يوجد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هذه الدول في حجم أقاليمها ، أو في عدد

(١) Ushakov : International law and Sovereignty

ضمن مجموعة مقالات احتواها كتاب القانون الدولي المعاصر ، ص ٩٧ وما بعدها . ويقرر أوبنهايم في هذا المعنى أنه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الإقليمية تستطيع الدولة أن تفسع لنفسها أى دستور تشاء ، وتغير برائتها وفقا لأى أسلوب تراه ملائما لها .

سكانها ، أو في قوتها الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة السيادة هي أساس المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات • وتعد مع ذلك عنصر الثبات في القانون الدولي (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها في المقدرة القانونية وهي — على سبيل التأكيد — ليست متساوية في قدرتها على ممارسة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة في السيادة ليست الا تقرير الحق لكل الدول — صغيرها وكبيرها — في الحصول على نفس الحماية القانونية • واتباع نفس الاجراءات أمام أجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن المساواة في السيادة بين الدول ليست الا مساواتها في الحصانات الدبلوماسية والقانونية ، وعلى أقاليمها •

(١) راجع :

Milan Sahovic, *principles of international law concerning friendly relations and cooperation*, Belgrade 1972, p. 175.

Dickinson, *The equality of states in international* (٢)

Law, Cambridge, 1920, p. 335.

(٣) راجع في هذا المعنى : Verdross, *idées directrices de*

l'organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 83, p. 9.

صاغت اللجنة مبدأ السيادة على النحو الآتي : « تتمتع كل الدول بالمساواة في السيادة • وتحوز حقوقا وواجبات متساوية ، كما تعتبر أعضاء متساوية في المجتمع الدولي ، بصرف النظر عن الاختلافات بينها في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي أو أي مجال آخر » .
يراجع تقرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/8018

المبحث الثاني

مدلول مبدأ السيادة في ظل ميثاق الأمم المتحدة

ولقد أثارت مناقشات واسعة في اللجنة الخاصة التي عهد اليها بتقنين مبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السيادة ، ومن أهم ما أثار ممثلو الدول في هذا الخصوص اظهار الأوجه السياسية والاقتصادية المتمثلة في فكرة السيادة ، وضرورة مساهمة كل الدول - صغيرها وكبيرها - في العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية . ولقد خلصت هذه المناقشات الى أن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية في القانون الدولي المعاصر ، كما أنه يطو على غيره من المبادئ التي تضمنها الميثاق . كما انتهت اللجنة الى أن مبدأ السيادة كما هو منصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هي :

- ١ - أن الدول متساوية قانوناً .
 - ٢ - تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة .
 - ٣ - أن شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالإضافة الى وحدة أراضيها واستقلالها السياسي .
 - ٤ - تتمتع الدول - في النظام الدولي - بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولي .
 - ٥ - لكل دولة الحق في أن تختار أنظمتها بحرية وفي أن تطور ، أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
 - ٦ - على كل دولة واجب أن تنفذ في حسن نية التزاماتها الدولية ، وفي أن تعيش في سلام مع الدول الأخرى .
- والواقع أن هذه العناصر قد وردت بميثاق الأمم المتحدة ، انما يبقى أن نبين الى أي مدى تمثل اضافات الى ما جاء به .

فالمادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أن الهيئة تعمل وأعضاؤها في سعيها وراء ادراك المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية :

- ١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها.
- ٢ — لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون في حس نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق •

كما جاء بالمادة الأولى أن من مقاصد الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها .. » •

كما حددت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة في أن تأخذ أنفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا في سلام وحسن جوار •

والواقع أن هذه النصوص تنطلي كل العناصر التي قننتها اللجنة ، فكون الدول جميعا متساوية ، هذا ما عبرت عنه بوضوح المادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه في الفقرة الثانية من نفس المادة ، كذلك ألقت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا في سلام وفي حسن جوار •

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة السيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، إلحق في أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفي أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والانمائية والثقافية • ويعتبر ذلك اقرارا للعديد من قرارات الجمعية العامة التي اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بما يدخل فيه من حقها في نزع ملكية الأجانب ونعيم مصادر ثروتها الوطنية كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية • ومع ذلك

فلقد ورد نص صريح من الميثاق « المادة الأولى » يقرر حق الشعوب في تقرير مصيرها .

المبحث الثالث

الآثار الدولية لمبدأ السيادة

يترتب على المساواة بين الدول في السيادة عدة نتائج هامة هي :

١ - المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات في المؤتمرات والمنظمات الدولية . ومع ذلك فلم تستطع الدول المؤتمرة بسان فرانسيسكو أن تتمشي مع هذا المنطق للنهائية . وانعكس الاختلاف الفعلي بين الدول في تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر عند التصويت بمجلس الأمن ، فلا بد لصدور القرارات الهامة من اجماع الدول الخمس الكبرى عليها (١) . وفي نطاق المنظمات فوق القومية ، نجد تمييزا في كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم الدول، ومدى قدرتها على المساهمة في المنظمات الدولية .

٢ - عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول . وقد أورد الميثاق نصا صريحا يقرر أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » . ومع ذلك فلقد خضع مدلول الاختصاص الداخلي لتطور كبير . فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من التزامات في النطاق الدولي ، وخاصة مسائل حقوق الانسان ، وقبول فرض تدابير الأمن الجماعي الوارد بالميثاق (٢) .

(١) حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٩ ، بند ٩٣١ .

(٢) يراجع في شرح مدلول قيد الاختصاص الداخلي المنصوص عليه في الميثاق تطبيقا لنصا على مؤلف جان تومكو ، عن الاختصاص الداخلي Domestic Jurisdiction ، بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ص ٤٨٣ .

٣ — انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا ترضاهما • ذلك أنه لو أن قوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فانها لا يمكن أن تكون لها سيادة ، وانما سوف تكون السيادة للدول الكبرى ^(١) • وعليه فإن منظمة الأمم المتحدة لا تكون سلطة فوق الدول ، وانما هي « نظام للتعاون الاختياري بين الدول » ، أنشأته بإرادتها لكي تنسق جهودها في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية » ^(٢) •

تطور مبدأ السيادة :

على أن تطورات عديدة جحدت في الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم أن يصاد النظر في فكرة السيادة • فلقد كان الأساس النظري الذي اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين إمكان الحياة • فالسند النظري لفكرة السيادة هو سيطرة الدولة على إقليم معين وقدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة في إقليمها • فالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضائية تدور حول الأرض وتقتحم مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا تستطيع الدول أن تفعل شيئاً تجاهها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحيانا تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطة فيها ، ولا تتسخر السلطة على أن تفعل شيئا سوى إطلاق المرحلات الجوية التي لا تحول دون سماع الموجة في حالات كثيرة ^(٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها في المجال الخارجى أمرا ضروريا ،

(١) بوشكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الإشارة اليه ص ١٠٣ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٩٥

(٣) يراجع في ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر المعاصرة ، عدد أكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ •

وأصبح العالم يتطلب وسائل ووكالات كافية لكي تؤدي — على المستوى العالمي — الوظائف التي اعتادت الحكومات الوطنية أن تؤديها من قبل • لن إدارة الإنهيار الدولية بلجان مشتركة والاماون للمعلمي في اكتشاف المناطق الجديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التي لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين في هذا الشأن ، اتجاه يدافع عن الإبقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولي الحالي يمكنه أن يغطي للفترات التي وجدت في نطاق السيادة ، ويمتزمه انفسه الشيوعي^(١) •

والاتجاه الثاني : يميل اليه معظم فقهاء الغرب ، وينحون نحو ضرورة إلغاء السيادة والتقدم نحو الحكومة العالمية • ان مشكلة الانسان الحديث في نظر هذا الاتجاه ، ليست في أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو النتوءات الطافية على سطح المجتمع اندولي • أو يستبعد الإشرار أو الحمى من مجلس إدارة هذا النظام • وإنما في أن يدرك ويعترف بنواحي القصور والعجز الفطرية فيه ، والملازمة له في حد ذاته • وأن يتخذ خطوة فعالة قوية في تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصونه من آلات دفاعه^(٢) •

على أنه لا يمكن لمصنف أن يدافع عن نظام الدولة ذات السيادة بشكله الحاد • وحتى الفقه الشيوعي يدافع عنه بمصفاة مرحلية ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التي تملك القوى

(١) يراجع في شرح معالم هذا الاتجاه Jean Tomoko في مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعدها •

The city. of Man, A declaration on world democracy. [١]
New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى في المجتمع هي التي تستطيع أن تسيطر عليه ، وهي تعترف أن الممالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغاء السيادة الوطنية ، انما يسمى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازي على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية . وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هي الاتجاه الغالب . في هذه الحالة تبشر الشيوعية بانتهاء نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيميش المجتمع الدولي في أخوة واحدة (١) .

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن . ذلك ان حقائق الحياة في العصر الذي نعيش فيه تباعد بيننا وبين امكان التحقق ، فالملامح النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال . وقد تقتصن الظروف فيما بعد ، ويقتررب التكرين المادى السياسى والاقتصادى لمختلف دول العالم من بعضه البعض . في هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية مستقوم (٢) .

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلى ، المرجع السابق ص ٩٠ .
(٢) اعتقد أن هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية في اوربا الشرقية نتيجة التغيرات في التفكير والسلطة التى تحكم الاتحاد السوفيتى الآن ، فلقد فصح جورباتشوف البلب واسعا لاهم تفسيرات هيكلية في الاتحاد السوفيتى نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها : وعدم تركيز السلطة في يد الحزب الشيوعى مما يعنى أن مبادئ الشيوعية في الصراع الطبقي وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالى سيخضع لتغيرات أخرى لم تتضح معالمها حتى الآن .

الفصل الثانى

مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول

مضمون المبدأ

من أهم المبادئ التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية . ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلفنا على أنفسنا . أن نلتزم الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الإنسانية مرتين أزرانا يمجز عنها الوصف » .

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى . من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم انخطط اللازمة لها ، التى نستخدم القوة المساعدة فى غير المصلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يتمتع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » .

وتثير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن . فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادئ القانون الدولى المتعلقة بعلاقات المصادقة والتعاون بين الدول . ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

الصور استخدام القوة أم أن ذلك مقصوراً على بعض الحالات فقط . والواقع أن صيغة نص المادة الثانية فقرة ٤ من الميثاق واضحة في حظر الاستخدام ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص ومجواه ، يقضيان بأن « الحظر يتجه الى العموم والاحلاق ، بمعنى أن الدول ينبغي ألا تستخدم القوة أو تهدد باستخدامها في علاقاتها العادية ، أى في السير الطبيعي للحياة . This Prohibition aspires to be absolute. which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of international life ».

المبحث الثانى

القيود على المبدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادئ الرئيسية لعلاقات الدولية وتعدده الأمم المتحدة في سياساتها وقراراتها ، إلا أن الميثاق قد أورد قيدين على إطلاقه . الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجماعى .

أولاً : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما إذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتدى عليه مكتوف اليدين . وهكذا راعى الميثاق في نص المادة ٥١ منه ، أن يخول حق الدفاع الشرعى - الذى تكفله الشرائع الداخلية - لى فرد

(١) يراجع مقال K. obradovic عن حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ضمن مؤلف M. Sahovic السابق الإشارة اليه ص ٥٤ .

يقع عليه اعتداء - الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها (١) .

على أن الدفاع الشرعى لا يقوم الا كرد فعل لعدوان مسلح وقع فعلا - وذلك واضح من صريح النص الذى يقول « اذا اعتدت قوة مسلحة » ، وبالتالي فان ما سمي بالحروب الوقائية التى ادعت بعض الدول أنها تمارسها لتمنع احتمالات وتوسع عدوان عليها ، لا تدخل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعد من قبيل أعمال العدوان .

ولكن هل يعد التهديد باستخدام القوة فقط مكونا لحالة اعتداء يحق تجاهها اتخاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجه النقص الى القول بضرورة أن يكون هذا التهديد حالا بحيث يكون العدوان على وشك الوقوع ، ولا يمكن تفاديه بأية وسيلة أخرى غير استخدام القوة (٢) .

(١) جاءت المادة ٥١ من الميثاق تقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن انفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين . والتدابير التى اتخذها الاعضاء استمتمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال غير : للمجلس - بمقتضى سلطته ومسئوليته المستمدة من احكام هذا الميثاق من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الأعمال لحفظ السلم والامن الدوليين أو اعادته الى نصابه .
(٢) ويراجع عكس هذا الراى لدى :

Bowett, collective self-defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يستخدم لحماية الحقوق الأساسية للدول . لذا فالجرائم التى تخرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضمن هذه الجرائم استخداما فعليا للقوة . لذا يمكن استخدام الدفاع الشرعى للرد على

هذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبدأ أساسى مدغم به فى القانون الدولى ، وهو حق البقاء ، والذى يعتبر من الحقوق الأساسية للدول وهو يعطى للدولة الحق فى أن تستخدم الوسائل التى تكفل لها الدفاع عن وجودها وكيانها • وبعبارة أخرى ، فإن القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية •

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فما هو المقصود بحق اندفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهذا الشأن : فقد اتجه رأى الى القول بأن الدفاع الجماعى هو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجموعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى • ولذا فلا يوجد فى منطق هذا الرأى غارق فى "طبيعة بين الدفاع الفردى والجماعى •

ويميز هذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجماعى ، والأمن الجماعى : فالأول يركز ممارسة حقوق الدفاع الشرعى الفردى من قبل دولتين أو أكثر ، بينما يتجه الأمن الجماعى - إذا ما نمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السلم الدولى فى منطقة معينة •

خرق حق التكامل الاقليمى ، أو الاستقلال السياسى ، حق حماية الدول لمواطنيها فى الخارج ، الحماية الديبلوماسية ، وكذلك بعض الحقوق الاقتصادية • ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجمعه البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، أو العدوان غير المباشر بالجملة • المرجع السابق لبويت ص ٢٤ •

متدابير الأمن الجماعي تعتبر تدابير قانونية كما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التي تحكم الدفاع الشرعى .

وهذا الرأى يوسع من نطاق المقصود بالطرق التي يمارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالما أشير بهذا الصدد الى انترابط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخاذ الدفاع الشرعى الجماعى .

أما الرأى الثانى فهو يتجه الى القول بأن نص المادة ٥١ من الميثاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، وإلى العمل المبرمج لأعضاء الأمم المتحدة . فهو لا يقصر اتخاذ تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العدوان بالفعل ، وإنما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحلاف وأن تجهز الجيوش وتعدّها للاستعمال فى حالة وقوع عدوان تستقل هى بتقريره . وهذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، إذ نتحدث كلها عن مساعدة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعدوان مسلح . وهذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما إذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانية تجاه الأعضاء الآخرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المادة ٥١ من الميثاق .

وسواء أكانت الدول تقوم بحق الدفاع الشرعى الفردى أم الجماعى ، فهى تقيد بمراعاة عدة قيود حتى تكون تدابيرها فى حدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوزّه الى العدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط للزوم » ، بحيث لا يمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى . ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة مجلس الأمن بما اتخذته من تدابير للدفاع ، وأن تخضع لتعليماته بخصوص الاستمرار فى استخدام القوة ، فالمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، ووفقا لما يراه مناسبا . وهذا

يؤدي الى القول بأن استخدام القوة للدفاع : يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القوة المستخدمة في الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » .

ثانيا : قيد الأمن الجماعي :

يتصل القيد الثاني بحالة الأمن الجماعي . والواقع أن استخدام القوة في حالة الأمن الجماعي لا يعد استثناء على فكرة المنع وإنما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولي في حالة الاخلال به أو وقوع عدوان . وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعي ، حتى في شكله الجماعي من عدة وجوه :

— فهو يتم بإسطة المنظامة الدولية العامة ولعمامة الاختصاص ، وهي الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذي جعل له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعي كما سبق أن ذكرنا .

— وهو من ناحية أخرى لا يتقيد بتقيود الدفاع الشرعي من حيث التناسب والالزام ، إذ هو بمثابة إجراء بوليسي تقوم به الأمم المتحدة لرد العدوان أو لصيانة السلم .

— وهو نظام اجباري تشترك فيه الدول التي يدعوا مجلس الأمن لهذا الغرض بوحدة من جيشها ، ولا يتوقف — كال دفاع الشرعي — على قبول الدولة باتخاذ التدابير .

— وثالثا : توجد عدة حالات استقر الرأي فيها على جواز استخدام القوة حيثما — من ذلك استخدام القوة لـخليص الأراضي المحتلة من الاستعمار الأجنبي وقد أقرته الجمعية العامة

لأمم المتحدة في العديد من القرارات التي أصدرتها (١) ، ويقال بهذا الصدد أن حظر استخدام القوة أو التهديد ، إنما هو خطاب موجه إلى الدول وليس إلى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثم فلا شعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٢) .

وهكذا يعطى القانون الدولي للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحد فروع الدفاع عن النفس ، وأن كان يحيط ذلك ببعض الضوابط التي قررتها اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضا حق السفن الحربية في البحار العالية ، في أن تستخدم القوة ضد السفن التي تشكل في قيامها بتجارة الرقيق أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبدى مقاومة ضد السفن الحربية . ونذكر في هذا الصدد كذلك حق الدول في استخدام القوة ضد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى في مجالها الجوي أو المائي ، بدون تصريح منها . وحق الدول في استخدام القوة كذلك في حاله وجود فرق مسلحة أجنبية في اقليمها ، وفي حالة خرق الحياد ، أو التزاوت الطبيعية (٣) .

المبحث الثالث

نطاق سريان المبدأ

وعلى ذلك فإننا نخلص إلى نتيجة رئيسية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التنظيم الذي وضعه الميثاق يعد غير مشروع .

UN Doc. A/5748, p. 42.

(١)

(٢) يراجع دراسة Skubrszewski عن استخدام القوة في النطاق الدولي ضمن مؤلف سورتنش ، موجز انقانون الدولي ص ٧٧١ وما بعدها .

(٣) مؤلف سورتنش ، موجز القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٧٢٧ وما بعدها .

أما عبارة المادة ٢ فقرة ٤ التي نصت في جزئها الأول على تحريم استخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة ، فإن المقصود بها ، إنما هو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذي بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسية التي تجعل منها شخصا قانونيا دوليا ، ولا بد من الأخذ في الاعتبار الجزء الثاني الذي يحرم — بشكل أساسي — كل استخدام للقوة على أي وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

أما المشكلة الثانية فهي تتعلق بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فقط ، أم أنها تشمل كل الدول الأخرى ، حتى ولو لم تكن أعضاء في الأمم المتحدة ؟ استقر الرأي على أنها تسرى على كافة 'دول' ، وذلك تأسيسا على أن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد معاهدة عادية ، وإنما هو تصريح يفسح تنظيميا عاما للمجتمع الدولي ، وأي خرق في أحكامه الجوهرية يهدد هذا النظام الدولي كله . وهذا ما قرره البداة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تدير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وفي النهاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام لقوة في العلاقات الدولية يعد من أهم المبادئ التي وردت في الميثاق ، أن لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليها أن تنفذ المبادئ الأخرى التي وردت في الميثاق . لذا من المستحسن أن نورد هذه النصوص التي صاغت بها لجنة نقنن مبادئ القانون الدولي هذا المبدأ . يقول النص :

(١) يراجع في التفاصيل مقالنا عن دور المعاهدات الشارعة في حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه من طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ .

« على كل دولة واجب أن تمتنع - في علاقاتها الدولية - عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة . أو أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ومثل هذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقاً للقانون الدولي ، ولييثاق الأمم المتحدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لتسليم أنواع الدولية (١) »

والواقع أن هذا النص يحدد بشكل أوضح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عندما يقول أن ذلك واجباً على كل دولة . وقد أضاف جديداً على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هذا الالتزام جريمة دولية . وعندما قرر ضمانات أمنية أنقرة قد نتج عن استخدام القوة ، كحسب الارشاد الوفاق قد زعمت بين الدول . الخ .

ومع ذلك فلم تستخدم اللجنة كثيراً في تبني آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتي كانت تريد أن تجعلها تشمل كل صور الضرر للمعاملة - أو الاقتصادية أو الأيديولوجية . واقتصرت على أعداد تزيد عبارة الميثاق مما يترك مجالاً لشك حول قيمة هذه الجزئية . وقد من صيغ استخدام القوة ، مبدأ عدم التدخل في شئون الآخرين .

Every state has the duty to refrain in its inter- (١)
national relations from the threat or use of force against
the territorial integrity or political independence of any states
or in any other manner inconsistent with the purposes of the
United Nations. Such threat or use of force constitutes a viola-
tion of international law and the charter of the United Nations
and shall never be employed as a means of settling international
issues ».

الفصل الثالث

مبدأ حظر التدخل في شؤون الدول الأخرى

المبحث الأول

مضمون المبدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التي تترتب على تقرير مبدأ سيادة الدولة في العلاقات الدولية عدم جواز تدخل أية دولة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات الدول الأخرى . وقد جاء عهد عصبة الأمم ، وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى . وقد كان مبدأ عدم التدخل من المسائل التي قامت بتقنينها اللجنة التي عهدت إليها الجمعية العامة بصياغة بيانىء القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . وقد أقرت اللجنة النص التالى :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق في التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأى سبب كان في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأى دولة أخرى . ولذا فإن التدخل المساح ، وكان أشكال التدخل أو المحاولات التي تهدد شخصية الدولة أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، تعتبر خرقاً للإنسانىء الدبلى العام . »

ولا يجوز لأى دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادى أو الدبلى أو أى تدابير أخرى ، لأكراه دولة أخرى للحصول على وضع تبعية لها في ممارسة حقوقها في السيادة ، أو لكي تحصل منها على أية ميزة أخرى . كما لا يجوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تعرض أو أن تمول ، أو أن تتساهل في الرقابة لمعامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة تدور

ضد نظام دولة أخرى ، أو للتدخل في سير الحياة المدنية لدولة أخرى . كما أن استخدام القوة لتجريد شعب من وحدته الوطنية يمثل خرقاً لحقوقه المقدسة ، ولبدأ عدم التدخل .

ولكل دولة الحق المطلق في أن تختار نظامها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي ، بدون تدخل من أي نوع من أية دولة أخرى . على أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يؤثر في النصوص التي

وردت في الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وهكذا تصاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل في شئون الدول الأخرى ، وستتجه الى استخلاص هذه النظرية الآن (٢) .

No state or group of states has the right to intervene (١) directly or indirectly., for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as affecting the relevant provisions of the Charter relating to the maintenance of international peace and security ».

Oppenheim, International law, Vol. I, 1958, p. 305. (٢)

المبحث الثاني التدخل المحظور

والواقع أن النقطة التقليدية كان ينظر إلى التدخل في معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القوة المسلحة ضد إرادة الدولة ، ولم يكن أى تدخل آخر محظورا . من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذي عرف التدخل بأنه كل تدخل ديكتاتوري من دولة في شؤون دولة أخرى بهدف تغيير أو تثبيت الصالة الحاضرة للأمور . وواضح أن أى تدخل ديكتاتوري ، يستهدف الإبقاء أو التغيير لا بد أن ينطوي على عناصر القوة . وهذه هي النظرية الضيقة للتدخل ، والتي سادت طوال القرن الماضي . ولقد تمسك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجد في مقدمتهم الولايات المتحدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التي رأت أن التدخل هو فقط ما نصت عليه المادة ٤/٢ ، والتي حظرت على الدول التهديد باستخدام القوة ضد الدول الأخرى . ونظرا لأنها تجمع على أن المقصود بالقوة في هذا النص . هو القوة المسلحة ، فقد تمسكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط .

ومع ذلك نجد تفسيراً واسعاً لدى الفقه الدولي في غمرة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالمية الثانية للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمال الإكراه ذات الطبيعة غير المسلحة *foricble acts of nonarmed nature* مثل إمداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف بالدولة ، الضغط المالي والاقتصادي .. الخ . وذلك بالإضافة إلى استخدام القوة المسلحة^(١) . كما وسعت بعض الآراء في معنى التدخل لكي يشمل الحرب النفسية ، مثل حرب الإذاعات . حرمان بعض الدول من مزايا اقتصادية والحصار الاقتصادي .. الخ^(٢) .

U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(١)

(٢) في هذا المعنى : Jessup, *A modern law of Nations* ,

New York 1949, p. 221.

ويقوم عدم التدخل في مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول في الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في الحياة الدولية ، سواء أكانت القوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وإنما يقوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق في تقرير المصير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب •

وقد انحازت اللجنة إلى هذه الفكرة الأخيرة ، وتضمنت الفقرة الأولى منها حظراً لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، في المسائل الداخلية أو الخارجية للدول • ولا يتطلب أن يكون هذا التدخل مسلحاً وإنما يحظر أي تدخل آخر (١) •

وخللت الفقرة الثانية من المادة صوراً واضحة من التدخل هي تلك التي تعرض على أعمال العنف ، أو تستخدم حرب الإذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول •

وجاءت الفقرة الثالثة لتدمي الشعوب أيضاً — إلى جانب حماية الدول في الفقرات السابقة — فاعتبرت من تبيل التدخل غير القانوني ، محاولة التأثير في الوحدة الوطنية للشعوب (٢) •

وتبرز الفقرة الرابعة من المادة ذكره حق تقرير المصير ، وحق الدول في التهديد الذاتي لنزاهة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية •

هذا وقد صوتت معظم الدول في صالح هذه الأحكام ، مما

(١) في هذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislav Mitrovic, Non - intervention in internal affairs of States,

ضمن مؤلف Sahovic السابق الإشارة إليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبغي أن طبيعتها الكائنية . رغم كونها تمثل مبادئ للتعاون
الدولى .

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أثر عيثان الأمم المتحدة ما كان . ابتداء من قبل من تحديد المسائل
التي لا يجوز التدخل فيها بتلك التي « تكون من صميم السلطان
الداخلي لدولة ما » . وقد حذر الوثائق على الأنظمة أن تتخذ
في هذه المسائل ، وأن قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بتطبيق
الأمن الجماعى المنصوص عليه في الميثاق .

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام
الاختصاص الداخلى للدول كتدعيم على اختصاصات المنظمات الدولية ،
وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية - وكذلك على
الدول الأخرى - أن تتدخل في الميادين التي لا يتقيد اختصاص
الدول فيها عن طريق القانون الدولى « (١) » .

ورغم عدم الوضوح الكافي لهذا المعيار - إذ أن الفهم
مختلف حول حقيقة صحواه - إلا أن اللجنة لم تحسمه ، وإذا
زال هناك مجال للاجتهاد - سواء بعض صيغ التدخل ، وما إذا
كانت مشروعة أم غير مشروعة .

المبحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعاً ، يذكر
منها حالة اسامة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق
ج

(١) يراجع ما سبق ص ٩٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها في القانون الدولي ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محايدة خلال نزاع ما . ولكن الأمثلة التي تساق في هذا المصدد . حدثت قبل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة (١) .

ولعل الحوادث التي تثور بشأنها بعض الصعوبات هي تلك التي يحدث التدخل فيها بناء على دعوة صريحة من الحكومة الشرعية في اقليم من الأغاليم : والأمثلة على ذلك كثيرة ، فقد تدخلت الولايات المتحدة في لبنان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشاة البحرية الأمريكية فيها بناء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحدة بالتدخل في شؤونها ، ونفس الوضع رأيناه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفينية في المجر بدعوة من حكومتها ، وأخيرا ما حدث من تدخل الولايات المتحدة في الحرب الفيتنامية . والواقع أنه لا يمكن أن نقر بشرعية التدخل في كل هذه الحالات ، فهناك من يرى ضرورة اعتبار مصالح الشعب المعرب للأحكام على شرعية التدخل ، وعدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حكومة من الحكومات . وهو ما نراه مضيحا . لذا فإذا ما كانت هناك حكومة عملية في دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شعبية ضدها ، فإنه لا يمكن القول بشرعية التدخل في هذه الحالة على نحو ما نرى في تدخل الولايات المتحدة في فيتنام ، وتدخل روسيا في المجر عام ١٩٥٦ ، وفي تشيكوسوفانيا عام ١٩٦٥ .

(١) يساق بهذا الشأن تدخل الولايات المتحدة في نيكاراغوا عام ١٩٨٦ بحجة حماية المصالح الأمريكية الخالصة والرعاية الأمريكية في تلك الدولة ، والتدخل الجاهل ضد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيا وألمانيا وفرنسا . يراجع مؤلف Glahn بعنوان :

التدخل لاعتبارات انسانية :

أثار المفقه مشكلة مدى شرعية التدخل في شؤون دولة أخرى إذا ما عاملت دولة شعبها بطريقة تنكر عليه حقوقه الانسانية ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانية تسمو على مبدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجود اجماع على أن ما يحدث في الدولة :
انما يثير ضمير البشرية •

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول في هذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تتور حول ثبوت سوء المعاملة من ناحية ، ودواعي التدخل من ناحية أخرى (١) • وعلى خلاف ذلك، نرى شرعية تدخل الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات ، خاصة وأن الميثاق يعطيها اختصاصات واسعة في مجال احترام حقوق الانسان ورعايتها •

(١) تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٥ في جمهورية الدومنيكان ، بحجة حماية المواطنين الأمريكيين فيها ، على أساس أنهم معرضون للخطر نتيجة للتقال محلى • وقد يرر الرئيس الأمريكي جنسون هذا التدخل بأنه تم على أساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعدة أيام زعمت الولايات المتحدة انها تدخلت انتظارا لتصرف منظمة الدول الأمريكية في احداث الدومنيكان • وفي جميع الأحوال تطلبت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على اسباب دنيوية تقوم كذريعة للتدخل المسلح • يراجع مؤلف فان غلان ، القانون بين الأمم ، سبقت الإشارة اليه ، الجزء الأول ص ١٦٤ . كما تدخلت بصورة صارخة في بداية عام ١٩٩٠ في بنما وقبضت على رئيسها نروبجا بحجة انه يتاجر بالمخدرات ويعر الآن يقدم للمحاكمة أمام محكمة أمريكية •

الفصل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية

المبدأ :

وضع ميثاق الأمم المتحدة على عاتق الأعضاء واجباً بالوفاء بالالتزامات التي تحملوها - بمقتضى الميثاق - بحسن نية . ومع ذلك فيعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للقانون الدولي ، كما يراه بعض الفقهاء مقترحاً ضرورياً لأي علاقة دولية . لذا لم يثر هذا المبدأ أية صعوبة في إقراره ، وكان - هو ومبدأ ضرورة احترام أحكام القانون الدولي بين الدول - أوك المبادئ التي تم إقرارها من لجنة صياغة المبادئ الأساسية للتعاون بين الدول .

ومن وجهة نظر اجتماعية يمثل هذا المبدأ ، مقياساً عالياً للسلوك البشرى لاجتماعات عديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ، وتم التعبير عنه في العديد من قواعد السلوك البشرى . كقواعد الآدين والأخلاق والقانون ، ثم انتقل بعد ذلك إلى النطاق الدولي ^(١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن المحال الطبيعي للتحمل بالالتزامات في النطاق الدولي يكون في مجال المعاهدات .

٢ - مضمون المبدأ في أجهزة الأمم المتحدة :

عبرت شعوب الأمم المتحدة عن عزمها - من خلال ديباجة الميثاق - على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغيرها ،

(١) راجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment

in good faith of obligations assumed in accordance with the charter.

ضمن مؤلف سوفيك من مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات الود والتعاون ، السابق الإشارة إليه ص ٢٧٨ .

من مصادر القانون الدوائى ، كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ التزام الأعضاء بالوفاء بحسن نية بالالتزاماتهم الدولية .

وقد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النية ، يتعذر قيام أية علاقات ودية أو تعاظم بين الدول .

وقد أثارت الدول الجديدة فى المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هذا المبدأ بضرورة أن تكون هذه الالتزامات قد تم غسولها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عملاً بأحكام الميثاق وضرورة ابطال أية تعهدات نتم بالخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة^(١) وقد رؤى — مع ذلك — أن التعهدات التى لا تقبل بحرية لا تكون قانونية . وبالتالي فليس هناك صعوبة فى تقرير هذا الحكم .

أما بخصوص إبطال المعاهدات المتعارضة مع الميثاق فقد غلبت اللجنة وجهة النظر تلك . وتم التعبير عنها فى الفقرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ، حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع التزامات أعضاء الأمم المتحدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه تفصل تلك التى يفرضها الميثاق (٢) » .

(١) راجع المشروع التشكولوفسكى A/AC. 125/L. 18 part VIII والمشاريع الذى تقدمت به جمهورية مصر العربية والجزائر ومجموعة من الدول غير المنحازة .

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter shall prevail .

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر فى ٢٧ أغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ .

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تصدّد مصادر الالتزامات التى ينبغى على الدول أن تقي بها بحسن نية ، وهل تقتصر على المعاهدات ، أى الالتزامات التعاقدية ، أم تشمل سائر أنواع الالتزامات القانونية •

وقد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفاء بكل الالتزامات الدولية التى تلتزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ، وعبرت عن ذلك فى الفقرة الأولى التى جاء بها : « على كل دولة أن تقي بحسن نية بالالتزامات التى تحملتها وفقا لميثاق الأمم المتحدة » •

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations »

وعددت فقرات المادة بعد ذلك مصادر هذه الالتزامات ، فجاء فى الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تقي بحسن نية بالتزاماتها بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولى •

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضح أن حكم هذه الفقرة ينصرف الى القواعد العرفية والمبادئ العامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ، والمنصوص عليها فى المادة ٣٨ من النظام الأساسى لحكمة العدل الدولية فى الفقرتين الثانية والثالثة •

وأخيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نية • ولعل تخصيص بند مستقل لها يتماشى مع أهمية انجاز هذه الالتزامات بالذات من 'عضء

الأمم المتحدة • ولقد جاء نص هذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ في حسن نية التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولي » •

وواضح أن اللجنة أقرت وجهة نظر دول المالم الثالث في ضرورة أن تكون المعاهدات قد انمقدت صحيحة ، وفقا لقواعد القانون الدولي ، حتى تصل الى رفض المعاهدات التي يشوبها عيب من عيوب الرضا كغلط أو التدليس أو الاكراه •

الفصل الخامس مبدأ حسن الجوار

جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلفنا على أنفسنا أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نهيش معا في سلام وحسن جوار » . كما جاء بالمادة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضاء الأمم المتحدة على أن سياساتهم أزاء الأقاليم التي ينطبق عليها هذا الفصل • كسياساتهم في بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار » .

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذي يستهدون به في معاملتهم • وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش في مجتمع واحد . وتتقضى رابطة القرب هذه أنه مهما اختلفت الأنظمة ، وتباينت المصالح فانه ينبغي أن تحترم كل منها إقليم الأخرى وسياساتها ومصالحها • وعلى حد تعبير الرئيس كينيدي « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شخص أن يحب جاره ، وانما يتطلب أن يعيش الناس معا في جو من التسامح المتبادل • وان يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمي » ، وذلك لكي يسود السلام العالمي (١) •

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هذا المبدأ هو الأساس الذي تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحديثة • ويمكننا أن نفرد تطبيقات له في أكثر من ميدان •

(١) « World Peace Like community peace does not require that each man love neighbour - it requires only that they live together with mutual tolerance submitting their disputes to a just and peaceful settlement » .

خطاب لجون كينيدي القاءه في إحدى الجامعات الأمريكية بتاريخ

١٠ يونية ١٩٦٣ ، نقل من :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

هناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفير الانتفاع المتبادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفاع بالنهار الدولية فى شئرن الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعية الممتدة فى نطاق أكثر من دولة الخ . ويوجد العديد من المعاهدات التى تنظم هذه المسائل بين الدول المتجاورة . فذكر منها الاتفاقية المنمقة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل .

وهناك ثانيا القواعد التى تعنى بتنظيم المواصلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول . وقد وجد العديد من المعاهدات والاتفاقات التى أنشأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى إدارة هذه المرافق الدولية المتعددة .

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيام حسن الجوار بين الدول على أمن الأسس ، وتمنع أى تكثير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بها قواعد الأمن الجماعى والتسوية السلمية ونزع السلاح^(١) .

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتمهد كل دولة بوجود ما يؤدى الى تلوث مياه دولة مجاورة لها أو أجوائها . وقد عقدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهذا الشأن ، منها اتفاقية عقدت عام ١٩٥٤ بشأن منع تلوث البحار بالنفط . والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هذا المجال تجعل هذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضد التلوث . ويدخل فى هذا النطاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية^(٢) .

١٩٦٣ -

(١) الدكتور حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ . ويراجع البحث السابق .

(٢) نان ملان ، القاتون بين الأمم ، الجزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقت الإشارة إليه .

الفصل السادس مبدأ حق تقرير المصير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق في العديد من نصوصه ، من بينها نص المادة الأولى التي تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة . وقد جاء بالفقرة الثانية من هذه المادة أن من بين هذه المقاصد ، انهاء العلاقات الودية بين الأمم على أسس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام .

ولقد كانت هذه المسألة من بين المسائل التي أحيلت الى لجنة تقنين مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالصدقة والتعاون بين الشعوب .

ونرى لأول وهلة خلافا كبيرا بين الدول ، وبين الفقه الدولي حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمة له .

المبحث الأول الأشخاص المقرر لهم حق تقرير المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشعوب أم الأمم ؟ فلقد استخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هذه التعبيرات ، وأن لم يصدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن Kelsen » يقول بأن المقصود بهذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه في المادة الأولى من الميثاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التي نصت عليها هذه المادة - الدول - لأن الدول وحدها هي التي تملك حقوفاً وفقاً للقواعد العامة للقانون الدولي^(١) .

Kelsen, The Law of The United Nations 1951, (١)

وهكذا نرى كل من وفقهاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدول وحدها ويقررون ان الدول نص المادة الأولى لا يعكسها الا أن يعلن سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • والى جانبه هذا للرأي انما أنصار العديد من الدول في اللجنة الخاصة (١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق في تقرير المصير •

واتجه رأي قوى في اللجنة الخاصة الى أن تعبر « الشعوب » المنصوص في المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، إنما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعماري • في حين عارضه رأي آخر ، قائلاً أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وإنما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأي توفيقى ، انتهى الى أن الحق في تقرير المصير له صفة عالمية ، وأن كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضاً على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار ، مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

» ان على كل دولة واجبا أن تعمل من خلال أفعال منفعة أم

(١) من هذا الرأي Bentwich and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع في التفاصيل مجموعة المقالات التى اخرجها Sahovic عن مبادئ القانون الدولي الخاصة بملاقات الصداقة والتعاون من ٢٤١ وما بعدها •

متصلة — على تحقيق مبدأ المساواة في الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقا لنصوص الميثاق ، وفي أن تقدم مساعدات ، للإمم المتحدة ، لكي تؤدي المهام الملقاة عليها بمقتضى الميثاق تجاه تنفيذ هذا المبدأ وذلك من أجل :

- ١ — أن تنشئ علاقات الصداقة والتعاون بين الدول .
- ٢ — أن تعمل على وضع نهاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطي اعتبارا للإرادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية .

وأن تضع في الإذهان أن خضوع الشعوب للسيطرة وملتحمكم وللإستغلال الأجنبي يمثل خرقا لهذا المبدأ ، وإنكارا للحقوق الأساسية للإنسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة (٢) .

المبحث الثاني

مضمون مبدأ تقرير المصير

أما عن مضمون هذا المبدأ ، فقد اختلف أيضا بشأنه . فرأى

(١) تراجع وثائق الأمم المتحدة :

A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

Every State has the duty to promote through (٢)
joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order :

- a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.
- b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هذا المبدأ لا يعنى أكثر من الحق فى تكوين الحكومة الذاتية self government ويشترطون لمنح هذا المبدأ ، وصول الأمة الى درجة معينة من التقدم فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقافى (١) .

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة . وازاء اختلاف الآراء بهذا الشأن فى اللجنة الخاصة اقترح بعض المندوبين أن فتوى لجنة القانون الدولى تصيد من المبدأ أولا . ولكن القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتصعيد الذى وضعت الجمعية العامة للأمم المتحدة لمضمون هذا الحق ، فى اتفاقيتى حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ .

وقد أخذت اللجنة بالفعل فى النهاية بصيغة مقاربة لذلك التى وردت باتفاقيتى حقوق الانسان وإن عدلت من مضمون المبدأ بعض الشيء عنهما ، وبالتالي فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن : « حق الشعوب فى أن تصدد بحرية — وبدون تدخل خارجى — نظامها السياسى ، وأن تواصل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى » ، وبالتالي فلم تتحدث المسادة عن حق تقرير المصير الاقتصادى صراحة كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات التى أوردت له الفقرة الثانية من المادة الأولى (٢) .

(١) واضح أن من يربطون المبدأ بفكرة الحكم الذاتى ، ويصرّون على الأمة فقط ، يرون مبدأ تقرير المصير — مطبقا فقط على مجموعة الشعب التى تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون فى نفس الوقت خاضعة لحكم استعمارى ، سواء تحت نظام الوصاية ، أو فى اقلهم من الاتاميم غير المنتعة بالحكم الذاتى ، يراجع فى هذا :

Kaplan and Katzenbach, The Political foundation of international Law New York 1961, p. 96.

(٢) عرفت المادة الأولى من كل من هاتين الاتفاقيتين هذا الحق بقولهما :

١ — لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير ، ولها ، استنادا الى هذا الحق ، أن تقرر بحرية كيبتها السياسى ، وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

المبحث الثالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالاته

وسائل تنفيذ حق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصورها لوسائل تنفيذ مبدأ تقرير المصير فيما يلي :

« إقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر يصحده الشعب بحرية » .

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into and other political status freely determined by a people .. » .

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هناك عدة ضمانات لازمة لتطبيق المبدأ :

٢ - ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتمتع بحرية في ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال بأى من الالتزامات الناشئة من التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبادئ المصلحة المشتركة ، والقانون الدولي . ولا يجوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصة .

٣ - على جميع الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية ، بما فيها المستقلة من ادارة الاقاليم التى لا تحكم نفسها بنفسها او الموضوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم ذلك الحق ، تشيا مع نصوص ميثاق الأمم المقصودة .

٤ - تتمتع كل دولة طرف في الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنية ولائقى ما تسمح به مواردها المتوافرة ، من أجل التوصل تدريجيا للتحقق الكامل للحقوق المعترف بها في الاتفاقية الحالية بكافة الطرق المناسبة بما في ذلك على وجه الخصوص تبني الإجراءات التشريعية .

الأولى : النص على أن خضوع الشعوب للسيطرة الأجنبية

يعد مخالفاً لمبدأ حق تقرير المصير .

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle .. ».

الثانية : النص على الحرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل الإقليمي للدول ، حتى لا يتخذ المبدأ ذريعة للاستعصاء على الدول وتفكيكها . ولقد قررت المسادة في هذا الصدد أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يمكن تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه التأثير على التكامل الإقليمي أو الوحدة السياسية للدول المستقلة ذات السيادة^(١) .

الثالثة : النص على أن الأقاليم المسممة ، والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، تملك وضعاً قانونياً منحصراً عن إقليم الدولة التي تقوم بإدارته^(٢) . والهدف من هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انحراف محتمل من الدول التي تدبر هذه الأقاليم .

« Nothing in the foregoing paragraphs shall be (1) construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour» .

« The territory of a colony of (٢) other non self-governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state administering it, and such separate and distinct status under the charter shall exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع الطبيعة القانونية لمبدأ المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :

الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخل في الدائرة القانونية الملزمة .

والثانى : يرى فيه مبدأ قانونيا . وهناك من اتجه الى القول بأنه تد صار قاعدة من قواعد القانون الدولي الملزم .

فبالنسبة للاتجاه الأول : نرى أن البعض قد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العامة للأمم المتحدة وأكدت هذا المبدأ ، ليست الا تعبرا عن اعتقاد سياسى ، يملك بالطبع قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) .

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادئ الرئيسية للقانون الدولي . وأنه قد أكد من العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة . واعتبر في العديد من المناسبات ، على هذا الأساس (٢) .

(١) ويردد انصار هذا الاتجاه أن ميثاق الأمم المتحدة لم يخلو الجمعية العامة الحق في أن تصدر قرارات ملزمة في مثل هذه المجالات ، فضلا عن أن عدم الموافقة الإجماعية عليها ، وصورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دولية ملزمة . تراجع ام اتوال مندوبى كندا ، والمملكة المتحدة واستراليا ، والولايات المتحدة الأمريكية باللجنة الخاصة ، وثائق الأمم المتحدة

A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب انصار هذا الاتجاه الى أن هذا المبدأ يمد حيز الأسس في علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث أى تطویر فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب في تقرير مصيرها . ويضيفون أن هذا المبدأ يأتى في المرتبة الثانية من بين أهداف الأمم المتحدة ، إذ ورد في

وهناك فريق ثالث يتجه الى القول بأن حق تقرير المصير قد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هذا الاتجاه الذين يقبله الفرنسي جورج سول الذي ذهب يقول : « ان الحق في تقرير المصير قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي ، يستند الى نفس الأسس التي تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منع التدخل ، احترام حقوق الانسان .. الخ » . فتضمن هذه القواعد في ميثاق الأمم المتحدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة مقبولة من الأغلبية التي تمثل الأسرة الدولية (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفرق بين المبدأ القانوني ، والقاعدة القانونية ، يكمن في أن القاعدة تكون أكثر تحديداً وبلورة من المبدأ . فعندما يتصور تنظيم قانونيا لملاقة معينة على أساس منطقي مقبول ، وتقبله الإرادة السارعة في الجماعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبدأ قانونيا . ويتمول الى قاعدة ، عندما يتطور في العمل الدولي . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هذا الأساس نستطيع أن نحكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولي الذي يقبل في جملته ميثاق الأمم المتحدة اليوم ، قد عبر عن اعترافه

الفترة الثانية من المادة الأولى ، وبعد مبدأ حفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسورية ، والهنكية ، والغانية والتشيكوسلوفاكية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة A/AC.125/SR. 69 and SR. 87, 69, 93.

G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuples (١) à disposer d'eux-mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26, Olga Sukovic

وبن هذا الرأي الفقه السوفيتي في جملته . يراجع مقال من حسن تقرير المصير ، السابق الإشارة اليه ص ٢٢٥ .
(٢) يراجع في التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا بنظرية تقرير الظروف في القانون الدولي ، القاهرة عام ١٩٧٠ من ٣١ وبداية ص ١٠٠

بحق تقرير المصير كنبداً قانوني في المواد الأولى فقرة ٢ : ٥٥ ، ٥٦ (١) . بل تضمنت المادة الأخيرة تعهداً من جانب شعوب الأمم المتحدة بتنفيذ هذا الحق . وهو ما قلمت به الهيئة في العمل . فلقد صانعت حق الشعوب في تقرير مصيرها : أولاً — بإصدار العديد من القرارات التي بلورته ووضعت تحديداً كافياً له . من بينها إعلان منح الاستقلال للى الأقاليم المستعمرة . وتصفية الاستعمار (٢) والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الإنسان التي سبق أن أشرنا إليهما ، ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادئ العلاقات الودية والتعاون بين الدول .

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار لجنة تقوم بتنفيذه . وقد نجحت بالفعل في تحقيق استقلال العديد من المناطق سواء في أفريقيا ، أو في بعض الأقاليم العربية في القارة الآسيوية منها البحرين وعدن . وقد أجرت اللجنة استفتاء رسمياً بهما على أساس مبدأ تقرير المصير . وأصبح الاستفتاء هو الأسلوب الأكثر اتباعاً لتقرير استقلال الشعوب . وعلى ذلك نرى أن حق تقرير المصير قد تبلور في العمل الدولي ، وصار قاعدة قانونية ملزمة .

(١) نصت المادة الأولى على أن من أهداف الأمم المتحدة « إنشاء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . » أما المادة ٥٥ فقد ذكرت أنه « رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ... » .

أما المادة ٥٦ فقد نصت على أنه « يتمهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لأدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين » .

(٢) صدر هذا الإعلان : في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ . قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ الدورة ٢٥ .

تقرير المصير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقوق الانسان اللتين أقرتهما الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ تقرير المصير من بين حقوق الانسان . ولذا ثار التساؤل عما إذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة . والوانع أن لهذا الحق خاصية جماعية collective caractor عندما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل . على ما هو موضح في حقوق الانسان . ولكن من ناحية أخرى . يعتبر هذا الحق منقوضا أساسيا prerequisite للمتمتع بحقوق الانسان . ولذا فقد أضرت بعض الدول في اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « ان اذراع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » . كما تضمن التقنين واجب كل دولة في أن تعمل خلال تدابير « متركزة أو منفردة على الاحترام العالمى لحقوق الانسان وحرياته السياسية ، وفقا للميثاق وأن تعمل على تنفيذها » .

الفصل السابع

حمية حقوق الانسان وحرياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضايا التي تشغل المجتمع الدولي في وقتنا الحاضر . ومما لا شك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق — ان لم يكن أهمها — التي أثارَت هذه القضية على الصعيد الدولي . وأوجد حولها العديد من الدراسات والمناقشات التي لا تزال تدور رحاها في أروقة الأمم المتحدة ، وفي العديد من اللجان القانونية التابعة للأمم المتحدة ، وفي نطاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الإقليمية ، ولا شك أن ذلك يتطلب منا أن نولى دراسة هذا المبدأ أهمية كافية .

وسنبداً دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هذا المبدأ . حيث نبين الى أى مدى كفل حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية .

وسنتعرض في هذا الصدد لدراسة القيمة القانونية انصوص الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانسان من خلال العمل في أجهزة الأمم المتحدة .

المبحث الأول

تطور الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان وحرياته

يعد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا . فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولي يهتم بغير العلاقات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقية التى تترتب على ذلك هي أن معاملة الدولة للفرد تعتبر من المسائل الداخلية التى لا يجوز للدول ولا لمنظمات الدولة أن تتدخل فيها (١) .

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولي أن يصبر طويلا على هذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتبتها العديد من الدول ضد الفرد وإنسانيته . ان الإنسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفة الا لتدفع له إنسانيته ، ولتكفل له أحسن سبل للعيش .

لقد بدأت انتفاضة المجتمع الدولي ضد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالسا أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخرى وقد شكلت لجانا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفات لهذه المعاهدات ، وأعقب

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الانتفاضة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحرية الأساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعدها .

ذلك عقد عدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق • والقرصنة (١) •

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام في الاهتمام الدولي برعاية الانسان وحمايتها في النطاق الدولي عن طريق مبروعات المعاهدات التي تمدها وتصدق عليها الدول الأعضاء • ولقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص في العمل والتوظيف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الراحة ، وفي الاجازات الأسبوعية والسبوعية الى غير ذلك • واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان • وتحميها له في النطاق الدولي • فلقد نصت المادة ٢٢ من العهد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسؤولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب • وألقت على عاتق الدول المنتدبة مسؤولية أن تتوفر للشعوب التي تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظر عما اذا كانت قد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاءته •

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التي بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ في مؤتمر لاهاي وتطورت بعد ذلك في القوانين والأعراف التي تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصيغها بالطابع الانساني واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ • ثم ذلك العرف الذي تكون بعد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبدأ العقاب على جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية • أما ميثاق الأمم المتحدة فقد اعتبر حماية حقوق الانسان من مبادئ المنظمة الرئيسية على ما سنرى الآن •

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1966, p. 1055.

المبحث الثانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغا ، وتجعلها فى مقدمة المقاصد والأهداف التى تسمى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان . فهذه ديباجة الميثاق تعلن عزم شعوب الأمم المتحدة على أن تؤكد من جديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » .

وجعلت المادة الأولى من الميثاق من مقاصد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل كل المسائل ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية وتميز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » . ولكى يضع الميثاق هذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيذه ، أنشئ المجلس الاقتصادى والاجتماعى ووضع على عاتقه أن يعمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والى موضوع بعوامل التطور الاقتصادى والاجتماعى « وعلى أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) » .

(١) نصت المادة ٥٥ من الميثاق كذلك على أن الأمم المتحدة تعمل على « أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كما جعلت المادة ٧٦ من الميثاق من أهداف نظام الوصاية : « د - التشجيع على احترام

ويباشر المجلس هذه الوظائف عن طريق العديد من اللجان التي أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الانسان - والوكالات المتخصصة العديدة التي ترتبط جميعها بالأمم المتحدة بشكل أو بآخر . كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات في نطاق الأقاليم الخاضعة للوصاية .

وتثور مشكلة حول القيمة القانونية لهذه النصوص . ومدى الالتزام الذي تفرضه على الدول وعلى المنظمة الدولية ، حدد حقوق الانسان . ولا نجد اتفاقا في الفقه بهذا الشأن .

فهناك فريق يقوده كلسن يرى أن هذه النصوص ليست لها قيمة قانونية . فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما مصددا بأن ينحوا لرعاياهم الحقوق والحريات المذكورة في ديباجة الميثاق أو في مختلف نصوصه . واللغة التي استخدمها الميثاق بهذا الشأن لا تسمح للقول بأن الأعضاء واقعون تحت التزام قانوني بشأن حقوق وحريات رعاياهم . وكل الصياغات المعنية انمسا تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضاء . أما أن المنظمة ليس لها السلطة بمقتضى الميثاق لتي تفرض على حكومات الدول الأعضاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشار إليها في الميثاق . وحتى كون أن الميثاق - كمعاهدة - يشير الى أحد الأمور ، ليس في ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق يرض

حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع : والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبيض ، « ، وتوجد أحكاما مماثلة في الفصل الحادى عشر من الميثاق ، والذي تضمن نصريحا يقعن بالأقاليم غير المنتمعة بالحكم الذاتى ، تمهدت فيه الدول التى تضطاع بتبعات عن ادارة هذه الأقاليم ، بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم ، وكفالة تقدمها في مختلف الشؤون ، مع احترام حقوق الانسان فيها .

التزامات بصدد هذا الأمر • على الأطراف المتعاقدة (١) •

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحدد حقوق الانسان التي تحدث عنها • كما أن المنظمة لا تملك التدخل لضمان حقوق الانسان عند خرقها الا اذا هددت المشكلة السلم والأمن الدوليين • وأخيرا فإن الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانسان • ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلّموا من أي مساس يحدث بحقوقهم (٢) •

(١) كتب الأستاذ مانلي هيدسون في هذا المعنى يقول : « إن الدول الأعضاء لم يتحملوا بتوقيعهم الميثاق — انزاما قانونيا بمعاملة الأشخاص في اقليمهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أساس الجنس ، أو اللغة أو الدين ، ان كل ما واثقوا عليه هو أن ينموا التعاون الدولي لهذه الغاية . وتراجع آراء كلين في مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nations London 1956,

p. 29.

« .. the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rights and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formulates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not empowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a matter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) تراجع في التفصيل :

René Cassin, La Déclaration Universelle

et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye 1961, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادئ العامة التي تشكل سياسة المنظمة الدولية . فرغم أنها غير ملزمة قانونا ، إلا أنه لا يمكن تجزئتها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) .

ويذهب معظم الفقه الدولي الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية . وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافي لما يعرف « بحقوق الانسان » . وعدم تفصيل قائمة هذه الحقوق (٢) . وعلى حد تعبير لوترباخ ، فإنه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يوسع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، يحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستنشئ دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية . . والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع . . » .

كما أن هناك تحديدا لواجب قانونى نراه فى العهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) . ويستند هذا الرأى كذلك الى الأعمال

والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوروبية ، المرجع السابق

ص ٢٥ .

(١) نقلا عن نرواي ، التنمية الاقتصادية ولقانون الدولى ، المرجع

السابق ص ٦٧ .

Guggenheim, *Traité de droit international Public*

(٢)

Vol I, *généve* 1967, p. 304.

Laüterpacht, *international law and Human rights*,

(٣)

1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، فلقد جاء في تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التمهيد بالتعاون ، نجد أن التمهيد يضيف عملا منفصلا يعنى شيئا أكثر من مجرد التعاون . ان مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل في المسائل الداخلية . أن تمهدا من هذا القبيل . من شأنه أن يجعل بمسائل داخلية تدخل في الشؤون الدولية (١) » .

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركر عليها العديد من الفقهاء . فالسبب الرئيسي لايراد المادة ٥٦ في الميثاق من الوفد الامتراكى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وابعادها بذلك عن المسائل التي تعد من صميم المصطلح الداخلي للدول الأعضاء . ولذا فلقد كتب الأستاذ Brunet تعليقا على النص يقول : « انه يؤدى الى التفكير بأنه — في المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء — بمدد كل المشاكل التي يثيرها تطبيق المادة ٥٦ — عن الالتجاء الى الدفع بدخول المسألة في الاختصاص القومى (٢) » .

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التحديد الكاف لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة فسد انتهاكات حقوق الانسان في ميثاق الأمم المتحدة . قد أضعا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى في سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الفترتين ، وسنرى الى أى مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك .

U. N. C. I. D., Doc, 924, 11/12, vol 8, p. 82. (١)

Ren, Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genève, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنها بمؤتمر سان فرانسيسكو :

U. N. C. I. O., Doc, 215, 1/1/10 :

vol 6, p. 346 — 349.

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للإنسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد فحواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانوني محدد على شخص قانوني معين . ولذا كان من اللازم أن تبذل جهود كبيرة لتحديد مضمون حقوق الإنسان وخرياته الأساسية .

ولعل محاولة تحديد حقوق الإنسان وخرياته ، ترجع إلى وقت وضع ميثاق سان فرانسيسكو . فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « اعلان للحقوق الأساسية للإنسان » ، وذكر اقتراح بنما - طائفة من الحقوق والحريات الأساسية . ولكن اللجنة المعنية رفضت هذا الاقتراح لعدة أسباب ، من بينها ضيق الوقت ، وعدم ملاءمة إدراج قائمة بحقوق الإنسان في الميثاق الدولي ، بسبب أن الصياغة قد لا تتماشى مع التطورات المستقبلية لهذه الحقوق والحريات . ولذلك فلقد أوصت اللجنة ، الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بالنظر في هذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه .

ولذا فلقد شكلت الجمعية العامة منذ بدء عملها لجنة عهدت إليها بصياغة حقوق الإنسان ، وأعدت هذه اللجنة مشروع اعلان عالميا بهذه الحقوق صدر في شكل توصية من الجمعية العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للإنسان .

وقد جادل البعض في القيمة القانونية لهذا الاعلان ، باعتبار أنه صادر في شكل توصية ، والتوصيات ليس لها بطبيعتها قيمة كاملة . ولكن العمل الدولي أثبت القيمة الكبيرة لهذا الاعلان ، ورأينا العديد من الدول تضمنه بالكامل في نصوص دساتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التي انتهكت فيها حقوق من تلك التي نص عليها الاعلان على الأمم المتحدة .

ومن أهم الخطوات التي اتبعت لتحديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحدة لاتفاقيتين ، احدهما تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للانسان ، والثانية تتضمن حقوقه المدنية والسياسية . ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن . ويمثل الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمهدين الدوليين المنسار اليهما ، ما يطنى عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » .

وباستطلاع مضمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتية :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حق العمل بأجر عادل وفي ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفي ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد في جسمه وعاله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق تتصل بالمحاكمة العادلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها (١) .

المبحث الرابع

الحماية الدولية لحقوق الانسان

تعتبر هذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهمية في النطاق الدولي . فالى أى مدى يعترف النظام الدولى الحالى بالفرد ،

(١) راجع في التفاصيل ، أولفنا — القانون الدولى لحقوق الانسان القاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى .

والى أى مدى يستطيع الفرد أن يدافع عن حقوقه فى المجتمع
الدولى ؟

هذا ما لم نجد اتفاقا عليه فى الفقه ويمكن أن نقسم الآراء
بهذا الشأن الى ثلاثة آراء :

يتجه رأى الى القبول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان
تعنى أن هناك قاعدة قانونية جديدة قد ظهرت الى الوجود ،
وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتقضى بضرورة احترام
حقوق الانسان وحرياته ، ولكن يبقى أن هذه القاعدة تقتصر على
الزام الدول بتنفيذها فى نطاق قوانينها الداخلية فقط (١) .
على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليا . ولا تخاطبه القواعد
الدولية بشكل مباشر ، وإنما عن طريق دولته . وعلى هذا الرأى
المدرسة الوضعية فى مجملتها .

وهناك رأى آخر يرى أن الفرد هو المخاطب الحقيقى الوحيد
بكل قواعد القانون داخليا كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى
الموحد المقصور وجوده فى أى نظام قانونى . فالدولة ليست الا خيالا
قانونيا وبالتالي فهى ليست شخصا دوليا إنما هى وسيلة فنية
لادارة المصالح الجماعية (٢) . ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

(١) فى هذا المعنى : لوينهايم ، القانون الدولى ج ١ ، ص ٢٨٠
حيث يقول : « بالرغم من أن هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تنقرر للأفراد
مباشرة من أحكامها ، الا أن ذلك ليس الا عدم حقه فى التعبير . فمثل
هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشئ هذه الحقوق ، وإنما تضع واجبا
على الدول فى أن تنفذها عن طريق قوانينها الداخلية ، ومؤسسات ،
مقاه السابى الإشارة اليه ، ص ٢٣٩ . ومن هذا الرأى الفقه الشيوعى
فى مجملته .

(٢) يمثل هذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سسل
راجع فى شرح هذا المذهب مؤلف الدكتور سامى عبد الحيد ، القانون
الدولى العلم ص ٢٤٠ .

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة عام ١٩٦٦ ، بهذه المسألة ، وتنظيمها لطريقة تظلم الأفراد من المظالم التي ترتكب ضدهم ، أمام لجنة حقوق الإنسان التي أنشأتها الاتفاقية ، ونظم البروتوكول الملحق بها طريقة تظلم الأفراد أمامها والإجراءات التي يمكنها أن تتخذها بمسدد هذا التظلم (١) .

(١) جاء في هذا البروتوكول : « أن الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية حيث أنه من المناسب من أجل المساعدة على تحقيق أهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ، وتطبيق نصوصها ، أن تكون لجنة حقوق الإنسان المنصوص عليها في القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لما هو منصوص عليه في البروتوكول الحالي ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أي من الحقوق المبينة في الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم إذا انتهكت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية إلى اللجنة وبعد استنفاد الحلول المحلية ، وعلى اللجنة أن تلت نظر الدولة إلى استبليات التي تقدم ضدها ، حيث تقوم الأخيرة بتقديم تفسيرات كافية خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هذه التفسيرات ، ترسل وجهة نظرها إلى الدولة المعنية ، وإلى الشخص المعني .

وقد نص البروتوكول صراحة على أنه لا يجوز اللجنة استلام أي تبليغ إذا كان يتصل بدولة طرف في الاتفاقية ولكنها ليست طرفا في البروتوكول (المادة ١) .

كما تضمن نصا عاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالي بأي شكل من الأشكال ولحين تحقيق أهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بخصوص الاعلان بمنح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة من حق تقديم العرائض الذي يمنحه لهذه الشعوب ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخرى الصادرة في ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المادة ٧) .

الباب الثالث

الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادئ تعمل المنظمة على مديها وتسمى الى تحقيقها في العلاقات الدولية ، اهتم بشكل مباشر بإقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام . وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالمديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وإنما ربط ذلك بإقامة أجهزة عملها اختصاصات محددة في سبيل تحقيق هذه الأهداف .

ومن الطبيعي أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية في المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والجوارح التي تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد في الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التي شرحناها في الباب الثاني ، وسندرس العضوية في المنظمة في فصل أول .

أما الجانب الذي سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التي أقيمت والاختصاصات التي أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التي دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها .

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هي : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي : مجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية .

وقد أدى تزايد الأعباء التي تقوم بها المنظمة التي نشأة العديد من الفروع والأجهزة التي تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه في كثير من الأحيان .

وهكذا ستتحدد خطة الدراسة في هذا الباب على النحو الآتي :

الفصل الأول — ندرس فيه العضوية في الأمم المتحدة .

الفصل الثاني — سندرس فيه الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهاز واختصاصاته والوظائف التي يؤديها والفروع واللجان التي تعمل من خلاله ثم نعالج الإجراءات أمامه .
وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنفبدأ بدراسة الجمعية العامة ثم نشي بدراسة مجلس الأمن ، ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدولية .

أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة طريقة تمثيل الدول وأساليب تمثيلها في مختلف فروع الأمم المتحدة .

الفصل الأول

العضوية في المنظمة الدولية

المبحث الأول

شروط العضوية في الأمم المتحدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد في عبارات الميثاق في باب العضوية تفرقة بين « الأعضاء الأصليين » وهم الدول التي اشتركت في مؤتمر سان فرانسيسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التي تريد الانضمام للأمم المتحدة فيما بعد . وليس لهذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتها الى تمييز مجموعة من الدول افترض فيها أنها محبة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق في اجازة

-
- (١) يحكم نظام العضوية في الأمم المتحدة النصوص الآتية :
- المادة ٣ : الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت ، والتي توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التي وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير سنة ١٩٤٢ ؛ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .
- المادة ٤ : العضوية في الأمم المتحدة مبلغة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق ، والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها .
- ٢ - قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية الأمم يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .
- المادة ٥ : يجوز للجمعية العامة أن توافق أي عضو اتخذ مجلس الأمن قبلة عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ويجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .
- المادة ٦ : إذا أمن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادئ الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التي تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد (١) . وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوافر في الدولة التي تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والآخري موضوعية .

١ - الشروط الموضوعية للعضوية :

اشتراط الميثاق فيمن يجوز له الدخول في عضوية الأمم المتحدة ما يلي :

(٢) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هي التي تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة في الميثاق . وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التي لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم يكتل لها أوصاف الدولة .

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فإن الجو الذي ساد مؤتمر سان فرانسيسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة . ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التعبير الأخلاقي التي تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبغي أن تكون « انوكالة المعتمدة للأخلاق التي يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

(١) قارن المذكورة علثثة راتب حيث تقول ان هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليها أى نتائج قانونية (التنظيم الدولى) ، المرجع السابق ص ١٩١ . ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصلية بقوله أنها حوت الدول التي اشتركت فعلا في التحالف ضد المحور في الحرب العالمية الثانية ، والدول التي كانت راغبة في التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات أخرى قبلت في هذه الشركة نتيجة للمسؤوليات السياسية بين الدول الكبرى المسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ .

الى صلاحيتها الخلقية (١) •

(ج) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق • وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة المعقدة التي وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعي ، والالتزامات المالية والعسكرية • ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائماً ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة مونكو •

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد في الطلب الذي تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيراً أن تكون لديها الرغبة في تنفيذ هذه الالتزامات • وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، وواضح أن الشرط الأخير شرط سياسي ، يتطلب بحثاً نفسياً في سياسة الدولة واراقتها •

٢ - الشروط الاجرائية :

على أن توافر هذه الشروط لا يكفي بذاته لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثي الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التي يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة • ولقد أثار هذا الشرط الاجرائي المعقد من المشاكل القانونية والسياسية نجملها في الآتي :

أولاً : ما مدى تأثير هذا الشرط على صفة العالمية المبروض أن تتحقق في المنظمة ؟

(١) يراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف استاذنا الدكتور حامد سلطان هذا الشرط بأنه يتطلب بحثاً نفسياً في نوايا الام وبواعثها ، يراجع مؤلفه ، القانون الدولي العام ، في وقت السلم ، بند ١٠٣٧ •

ثانياً : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟
هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة ؟

ثالثاً : ما هو أثر قبول احدى الدول فى المنظمة على علاقاتها بالدول
الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

— بالنسبة للمشكلة الأولى ، فإنه من المعلوم أن القصد الاساسى
من انشاء منظمة الأمم المتحدة ، هو أن تكون منظمة عالمية أو شبه
عالمية تضم كافة دول العالم . ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحدة
أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتهامات ،
وحل المشكلات ، والتقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع مساهمتها
الى أقصى حد ممكن ، أو على حد تعبير الدكتور حسن الحلبي
« كان من اللازم لمواجهة هذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع
الدولى أطرافاً فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » .
ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخذ من مسألة العضوية سلاحاً
يساعدها فى الحرب الباردة القائمة بينها . وهكذا وجدنا الدولتين
الكبريتين تقفان ضد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى . وقسمت
الدول الراغبة فى العضوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحاد
السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصول على الأغلبية اللازمة فى
الجمعية العامة بسبب تكامل دول الغرب ضدها ، والدول المتوقع
تأييدها للغرب ، وقد استخدم الاتحاد السوفيتى حق الاعتراض
ضد دخولها فى مجلس الأمن .

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح
عالمية المنظمة . ولقد قارن أحد الكتاب الأمريكيين موقف كل من
الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية بقوله « ان هدف
الولايات المتحدة هو تأكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

(١) حسن الحلبي ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

فقط على قبول الدول التي يرجح أنها ستتبع انقياداً أمريكياً ، فإذا لم توافق في ذلك ، فإنها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، في حين أن الاتحاد السوفيتي يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الأخرى المشمولة بحماية» ٠٠ (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريباً عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المسكرين في نفس الوقت ، إلا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة ذات خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نجد أي اعتراض على دخول أي دولة في عضوية المنظمة التي دأرت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حياداً سلبياً « سويسرا » ، والدول التي لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالي فقد تحققت صفة العالمية لهذه المنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التي كانت تثار دائماً بصدد العضوية في الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين إحدى الدول الكبرى التي اشتركت في الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء . ومن ثم دعت - مع الدول الكبرى - إلى مؤتمر سان فرانسيسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين في ذلك الوقت ووجد صراع داخلي بين الحكومة الحاكمة ممثلة في شانج-كان شيك رئيس الدولة ، والحزب الشيوعي الصيني بزعامة ماوتسي تونغ الذي تمكن

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، ص ١٥٦ وما بعدها .

في النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجد كاي شيك
مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التي لم يسيطر عليها الحزب
الشيوعي ، وأقام حكومة الصين الوطنية في فرموزا وساندته الولايات
المتحدة عسكريا وأديبيا • وظلت هذه الحكومة تتمتع بحق تشييل
الصين في الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتناضل لتحرير
بقية الأرض • أما الصين الشيوعية فقد طلبت مرارا تمثيلا في
عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعلية
في الدولة الصينية • وكان يساندها في ذلك الانحصاد السوفيتي الذي
لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلي الصين الوطنية • لأنهم لا يمثلون الصين
الحقيقية • ومع ذلك فلقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا
بأن الفصل في صحة أوراق اعتماد ممثلي إحدى الدول يتطلب أغلبية
ثلاثي أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذي كان صعبا في ظل سيطرة
الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمة
وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقهيها حول الـ خصية
الدولية للصين • فهناك اتجاه يقول بأنه لا توجد سوى دولة صينية
واحدة هي الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، إنما هو تغيير
دستوري ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على
المعضوية في المنظمة الدولية ، وإنما يقتصر دوره على تفسير ممثلها
أمام العالم — ووفقا لهذا الرأي تحل المشكلة — بقبول أوراق ممثل
الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ولا يكون للصين الوابسية
مكان في المنظمة الدولية • ويتجه الرأي الثاني الى القول بأن هناك
دولتين صينيتين ، الصين الشعبية ، والصين الوطنية — ومتنصي
هذا الرأي الإبقاء على المقعد المخصص للصين في مجلس الأمن ،
مع الخلاف حول أحقية أى الدولتين فيه ، وضرورة أن تتخذ
الأخرى إجراءات الانضمام الى المنظمة • والحقيقة أن موقف
الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على
طابع العالمية الذي تقوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدي الى وجود
اختلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموسا قوامه وجود قوة كبيرة

بين قدرة هذه الدولة على التأثير الرسمى فى القرارات وبين درجة تأثيرها الفعلى فى العلاقات الدولية . ويكنى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحدة عندما تفكر فى التفاوض بشأن الترتيبات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت فتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن . ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهة نظر أهم الأغراض الحاسمة من الناحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شائرا » كما أنه يمارض مبدأ المساواة الذى يعتبر واحدا من أهم العناصر الى تميز الأمم المتحدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينيات .

وبداية هذا التغير ترجع الى زيارة فريق تنس الطاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصين الشعبية . وقد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجئ العالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه سوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القادم . ثم توالى الترحيبات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية أنها ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحدة .

وقد شهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العامة ، فصلا جديدا من فصول مشكلة الصين . فقد بادرت مجموعة من

(١) يقول مورزوف فى هذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختسرا السوقية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بإدراج موضوع إعادة الحقوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية في الأمم المتحدة . ويدعو هذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية ، وإحلال الصين الشعبية محلها ، على أساس أنها هي وحدها التي لها حق تمثيل شعب الصين في الأمم المتحدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلي الصين الوطنية باطلا . وتقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بمشروع قرار في بداية دورة الانعقاد يقضى بانضمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثي أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض إبقائها عند بالأمم المتحدة .

وقد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعاتها ، وجرى التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقد صوتت الجمعية العامة على مشروع القرار الأمريكي في البداية ورفضت اعتبارا طرد فرموزا من المسائل العامة بأغلبية ٥٩ ضد ٥٥ صوتا ، وامتناع ١٥ دولة عن التصويت ووافقت الجمعية العامة بصد ذلك على المشروع الألباني بدخول الصين وطرد فرموزا بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٢٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت وحققت الجمعية العامة بهذا القرار نصرا كبيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه صد الفراغ الذي كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمة ، واقتربت المنظمة بذلك من صفة العالمية (٢) .

(١) هذه الدول هي : البلقيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العراق ، مالي ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال ، السودان ، سوريا ، تانزانيا ، الصين ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضسوع رقم ١٠١ من جدول أعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) أحدث هذا القرار دوبا كبيرا في الأوساط السياسية وفي داخل المنظمة الدولية إذ هي المرة الأولى التي تطرد فيها إحدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما أنه يعد خذلا من ضغفها للسياسة الأمريكية التي وقفت ضد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقد صغرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

— وبالنسبة للمشكلة الثانية — ضرورة صدور توصية مجلس الأمن بالقبول — فقد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعة الأمور ، وقادت الأرجنتين حملة لاعتبار الفصل في العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحدها . ولكن محكمة العدل الدولية لم تقر وجهة النظر تلك في رأيها الاستشاري الذي أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (٢) ويؤكد بعض الفقهاء هذا المسلك ويرى أن مهمة مجلس الأمن هي مهمة سيبلسية لا شأن لها بالعضوية التي تعتبر عملية قانونية . كما أن اعتبار التوصية شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصية نفسها ، وهو لا يفيد الزورم . خاصة وأن الجمعية العامة هي التي تملك في النهاية سلطة اصدار القرار بالقبول (٣) . ولكن العمل في الأمم المتحدة خيب آمال هذا الاتجاه .

— أما عن المشكلة الأخيرة. — أثر القبول على الاعتراف — فإنه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضوية المنظمة الدولية ، اعتراف سائر الدول الأعضاء بها . ذلك أن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء . ولا يمكن أن يلزم الدولة بالاعتراف إذا لم تكن من بين المصوتين على القبول . على أن هناك أثرا يترتب على صدور مثل هذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجديدة والدول التي لا تعترف بها . فيجب على هذه الدول أن تعاملها

غاضبة من الساسة الأمريكيين عقب ذلك هدوا فيها بخفض الممنونة التي تقدم للأمم المتحدة . راجع مقالا لنا بمجلة الجمعية الدولية بعنوان : « الوجود الصيني الجديد بالأمم المتحدة » العدد ٢٧ من مجلة السياسة الدولية ، ص ٤٨ .

(١) international Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

(م ٢٣ — المنظمات الدولية)

كعضو في المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقوق ، وعليه ما عليها من الالتزامات .

المبحث الثاني

عوارض العضوية

ان عضوية الدول في الأمم المتحدة قد تنسابها بعض الموارد التي قد تؤثر في حقوق العضوية أو تقضي الى زوالها . فقد أجاز الميثاق وقف الدولة عن العضوية ، ويكون ذلك بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولأسباب موضوعية حددتها الميثاق وهي ، أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضدها عملاً من أعمال « المنع أو القمع » (المادة ٥) .

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الاداة الشكلية أي قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولكن السبب هنا مختلف ، فلا بد أن يكون العضو قد أمن في انتهاك مبادئ الميثاق ، بخلاف الموقف الذي يكفى أن يكون المجلس قد اتخذ قبل العضو عملاً من أعمال القمع أي التدابير المنصوص عليها في الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام في عمل المجلس مثلاً .

ويلاحظ أن أجزاء الطرد من الاجراءات انتهى وقتت الدول الكبرى عن اتخاذها لما يحتوى عليه من عيوب عدم امكان مساعلة العضو عما يرتكبه من أخطاء وإطلاق يده في العمل الدولي ، بخلاف الموقف الذي قد يكون أقبل حدة على الدول وأكثر فاعلية .

ومن الدول التي أثير اتخاذ هذا الاجراء قبلها اسرائيل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملاً اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل .

عضوية اتحاد جنوب أفريقيا :

اشتركت حكومة جنوب أفريقيا في مناقشة ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهي من الأعضاء الأصليين في المنظمة .

ولما كانت هذه الدولة من الدول التي تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء في اللون - وهي عناصر غير أفريقية - فإن هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تتقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل إقليمها ، بل تشجع العنصرية في القارة الأفريقية ووقفت تشجع كلمة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلّى في موقفها المساند لحكومة روديسيا العنصرية ، وعلى ما يتجلّى الآن في موقفها في إقليم ناميبيا الذي ترفض إخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التي صدرت بشأنه .

وقد أدى ذلك إلى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بصدور قرار في ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيا من الاشتراك في بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة في ذلك القرار الذي أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق عملى هذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود إذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهائتي وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية في اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التي أصدرت وثائق التفويض .

وقد أثار هذا الموقف ردود فعل مختلفة ، إذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليها في الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وإن ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة . كما أن هذا الاجراء يمد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فإن قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضنة نستطيع القول بأن توصية مجلس الامن لازمة لوقف العضو أو طرده (المادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمسألة عولجت في الجمعية العامة على أنها قضية الفصل في صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بناء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرته ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولي فإن المعتد به في الحكم على الحكومة هو الفاعلية أو حيازة السلطة فعلا في الدولة . ويؤدى تطبيق هذا الميعار الى اعتبار موقف الأمم المتحدة غير قانونى .

وأرى أن هذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتلق مع المنطق الاستعماري الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى ، أما الآن ، فإن الحكومة التى تقوم ضد أغلبية شعبيها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتحاد تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فإن شرعيتها محل نظر ، بل لعلها من التناقض أن تتترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيها في الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية . أن من الغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحدة في المرحلة الراهنة ، انقضاء على هذه الحكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للأمم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولي والميثاق ، وإن كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات ستؤدى الى استقلال ناميبيا في مطلع هذا العام ١٩٩٠ وافقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصل الثانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

ذكرنا فى النظرية العامة • أن هناك عدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية • أهمها اعتبارات التخصص • وديمقراطية الإدارة • فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) •

وقد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عند توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص • وجدنا الميثاق ينشئ عدة أجهزة ويوزع بينها الاختصاص على أساس هذه القاعدة • فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحه الصلاحيات اللازمة لممارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطاه سلطات للإشراف على إدارة هذه الأقاليم ، ومحاسبة الدول التى تقصر بالادارة • وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تتخصص بالمسائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقام فيها ، أو من حيث ابداء الآراء الاستشارية فيما تطلبه منها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى •

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الإدارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضاء فى إدارة شئون المنظمة ، وعدم سيطرة أرادة مجموعة من الدول عليها ، لذا رأينا الميثاق ينشئ مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمن ينفرد بالادارة الفعلية ، فى حين يكون للجمعية

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها •

العمامة ملطمة المناقشة وإصدار التوصيات بشكل علم ، وذلك حتى لا تتفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالإدارة — هذا مع ملاحظة أن الجمعية العامة هي التي تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافي العادل ، كما أنها تملك اليد الأولى في نظام الأمم المتحدة بحكم أنها تنضم إليها كافة الأعضاء ، تحقيقاً لمبدأ ديمقراطية الإدارة •

أما الاعتبارات السياسية ، فنجد أثرها واضحاً كذلك في توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدولية • فمن الملاحظ أنه منذ القرن السابع عشر — تاريخ نشأة الدول المستقلة الأوروبية الحديثة — والدول الأكثر قوة هي التي تتحمل معظم المسؤوليات والامتيازات في النطاق الدولي • لذا رأيناها تصمم على أن يكون لها نفس الدور الهام في جهاز الأمم المتحدة ، وتحقيقاً لهذا الهدف ، فقد رُوي إنشاء جهازين ، أحدهما صغير تسيطر هذه الدول الكبرى عليه ، والآخر هو الجهاز الأكبر ، والذي لا يحدد فيه دور الدول الصغرى • وبينما نجد أن الدول الكبرى لها مزايا عديدة في مجلس الأمن ، لا نجد فوارق بينها وبين الدول الصغرى في الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) •

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قد أثر كثيراً على هذا التوزيع النظري للمهام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف إلى أي مدى وصل هذا التأثير • كما أنه بعد هذه المحة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم إلى دراسة كل جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ، حيث ندرس الأساليب التي اتبعت في تكوينه واختصاصاته ، وطريقة سير الإجراءات أمامه •

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق من ٩٧ وما بعدها .

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولا - الصفة البرلمانية للجمعية العامة

تتمثل الصفة البرلمانية للجمعية العامة في غدة نواح • فهي من ناحية تضم إلى عضويتها كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (المادة ٩ فقرة ١ من الميثاق) ، ويكون تمثيل الدول فيها على قدم المساواة (١) •

ومن ناحية أخرى نجد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة إذ هي العضو صاحب الاختصاص العلم في الأمم المتحدة ، والذي يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى (٢) • وتنبثق هذه الصفة للجمعية العامة تمثل نظاما لا مثيل له في العالم ، إذ بالامكان أن يمرض عليها كافة المسائل التي تهتم المجتمع الدولي ، حيث تخضع لجهود مستمرة فيها تستهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وصحة المجتمع الدولي • ويقال أن جهود الجمعية العامة في هذه القول العامة التي تهتم دول العالم من شأنه أن يغير بعض طبيعة العلاقات الدولية •

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تنبثق الأساليب والوسائل

(١) نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة ، كما نصت المادة الثامنة عشرة على أنه يكون لكل عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة •

(٢) تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو امر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نص عليه في المادة ، أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمور •

المتبعة في البرلمانات ، فهي تعمل بنظام الدورات اذ لها دورة عادية في خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة . كما أن لها مكتباً ، وعدة لجان تساعد في القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجدتها مزدحمة . واخصاراً للوقت تناقش المسائل في اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليها . كما ويستتبع هذه الصفة بشكل أكثر عندما نمستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) .

ثانياً - اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واسمة تشمل كافة الحقوق التي تشمل بأهداف الأمم المتحدة كما سبق أن ذكرنا . واذا ما جئنا الى تفصيل هذه الاختصاصات ، فاننا نستطيع أن نقسمها الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسي ، والآخر اختصاص اداري ومالي ورقابي على شروع المنظمة الأخرى ، فضلاً عن اختصاص اقتصادي واجتماعي .

(١) جاء بالمرشد الرسمي للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

ان الجمعية العامة هي جهاز المداولة الرئيسي في الأمم المتحدة ، والجهاز الأثرب شعبها بالبرلمانات الشعبية ، وأن الكلمات التي تطلق في الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى أن المبنى نفسه يبدو وكأنه تسد تحوّل الى صندوق مسموع :

« The general assembly is the main deliberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament of men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symbolic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع في الصفة الشبه برلمانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ - الوظيفة السياسية للجمعية العامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للأمم المتحدة لكي تشمل أولا النظر في المبادئ العامة للتعامل في حفظ السلام والأمن الدوليين (المادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرغمها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، ولها فيما عدا ما تنص عليه المادة الثمانية عشرة - أن تقدم توصيلتها بمصدق هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا .

وقد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحدة في صدد مناهج السلم التي أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه في الآتى .

١ - للجمعية العامة اختصاص واسع في أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المادة ١٤) ، وقد سبق أن بينا أن الاختصاص الأساسى في نطاق التسوية السلمية للمنازعات ينمقد لمجلس الأمن . وإن كانت الجمعية العامة تشارك فيه .

٢ - فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى . نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن . ومع ذلك وجدنا أن الجمعية العامة شاركت في هذا الاختصاص في فترات عديدة من عمر المنظمة ، بسبب الخلافات التي نشبت بين الدول الأعضاء في مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ .

٣ - للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية في مجال منزع السلاح ، واللجنة التي عملت في هذا الحقل ، وكذلك المسئله التي نظمت بمقتضى اتفاقيات دولية في نطاقه ، كانت بقرارات من الجمعية العامة ، ويشتركها هذا الاختصاص مجلس الأمن .

واضح من هذا العرض أن الجمعية العامة تعارض هذه الوظيفة في كافة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعدم التدخل في الاختصاص بين الجهازين ، فقد وضع الميثاق قيدين على اختصاص الجمعية العامة في هذه المسائل :

١ - اللقيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التمييزية للأمم المتحدة ، ولذا فقد نص الميثاق على أنه إذا كان من الضروري بالنسبة لهذه المسائل اتخاذ عمل ^{action} أي قرار ، فيجب على الجمعية أن تحيل الأمر الى مجلس الأمن قبل بحثها أو بمعه (م ٢/١١) . ومن دراستنا لمناهج تحقيق السلام الدولي التي أخذ بها ميثاق الأمم المتحدة ، نعرف أن المنهج الذي تتخذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعي ، وقد أنيط ممارسته بمجلس الأمن (١) .

٢ - واللقيد الثاني الذي وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشأن أي نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العامة أن تقدر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منها مجلس الأمن ذلك (م ١/١٢) وعلى ذلك فيجوز للجمعية العامة أن تناقش هذا الموضوع دون أن تصدر توصية بشأنه . ولكن ما حصل اذا ما فشل مجلس الأمن في حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القرار أو لاستعمال حق الاعتراض من جانب إحدى الدول

(١) اختلف الفقه في المقصود بعبارة « عمل » فمن رأى البعض انها تصرف الى اجراءات القمع ، ويضيف البعض الآخر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخر الى انها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للمفهوم الخلفي والسلمى والسلبى والفدنى من الميثاق . ورأينا الذي اقتناه في الفن بقصر العمل على تدابير الأمن الجماعي فهي وبسببها التي يقتصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع في تفاصيله هذا الخلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي طبعة ١٩٧٢ ص ٢٦٥ .

الكبرى ؟ انقسم الفقه في هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تصد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثاني الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة في هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس . ويبدو أن هذا الرأي هو السائد حالياً .

٢ - الوظيفة الادارية والمالية والاشرفية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزي للمنظمة في التنظيم الاداري . ويتجلى في تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرفية . وهو اختصاص يصل من الأهمية الى الحد الذي يجعلها « السرة التنظيمية المجمة لمؤسسات الأمم المتحدة » . ويشترك معها مجلس الأمن في بعض أمور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها . ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرافية ، وذلك على النحو التالي :

(١) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص في قبول الأعضاء الجدد بناء على

(١) يراجع في التفاصيل . كولبارد ، النظم الدولية ، ص ٣٦٠ ، ريتز ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حابد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكي هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عاتشة راتب ، التنظيم الدولي ، سلمى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان . المنظمات الدولية ص ٦٤ ، الشافعي بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ .

توصية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فمست من يعم في مذكلة
مبلدء الميثاق بناء على توصية المجلس (المادتان ٤ و ٥ من
الميثاق) •

(ب) اختصاصات انتقالية :

— تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس
الأمن • (م ٣٣) كما تتقرب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي
(م ٦١) • والأعضاء المنتخبين لمجلس الوصاية (م ٨٦) • وإلى
جانب ذلك تتقرب السكرتير العلم للأمم المتحدة ، وقضاة محكمة
المعدل الدولية بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٤ من
النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية) •

(ج) الاختصاصات المالية :

— تميم الجمعية العامة على الشؤون المالية للأمم المتحدة،
فهى التى تصدر الملائحة المالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحدد
نصيب كل عضو في نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

— تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التى تمارسها
الجمعية العامة • فهى تشرف على مباشرة المجلس الاقتصادي
والاجتماعي ومجلس الوصاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمال
الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفى الأمم المتحدة •

٣ — الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التى تمارسها
الجمعية العامة وان اشترك معها فيها المجلس الاقتصادي
ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعديد من اللجان

التخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التي أنشئت لممارسة حقيل
أو أكثر من حقول النشاط الوظيفي ، وقد سبق أن تحدثنا عن
الدور الوظيفي للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفي .
وسنقتصر الآن على تعداد المسائل التي نص الميثاق على اختصاص
الجمعية العامة بها في هذه الحقول .

(١) انماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية
والثقائية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان
وانحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة
أو الدين (المادة ١٣/ب) .

(ب) تنشئ الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد
انماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجع التقدم المبررد
للقانون الدولي وتكوينه (١٣/أ) .

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولي،
لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة
لتعريف المدون ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولي ولجنة
للقضاء الجنائى الدولي (١) .

(ج) تباشر الجمعية الوظائف التي رسمت لها بمقتضى النص
الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل
في ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التي تعتبر أنها
استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) .

وقد نصت المادة ٨٥/١ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون، الدولي من وظيفة لجنة
القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية
للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ،
التنظيم الدولي ، سبق الاشارة اليه ص ٢٧٣ .

الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية على كل المساحات التي لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويغفل في ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » . كما نحت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن مجلس الوصاية .. يساعد الجمعية العامة في القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) .

(د) مقاصد منظمة الأمم المتحدة في تحقيق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي « تقع مسؤوليتها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تحت اشراف الجمعية العامة » . المادة ٦٠ من الميثاق .

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، واصدار توصيات بشأنها . وقد نازعت الدول الاستعمارية في اختصاص الجمعية العامة في هذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادي عشر من الميثاق لم يقرر لها اختصاصات بهذا الصدد ، ولكن الجمعية استندت الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق الذي أعطاها اختصاصا عاما في مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة .

ثالثا - تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التي أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الأخرى لمادة اعتبارات ، بينا أن في مقدمتها الاعتبارات السياسية . ولقد كان المحور الأساسي لتوزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيسية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلّى في اعطائه وحده

(١) احتفظت المادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الأمن بجميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية .

حق اتخاذ القرارات في هذا المجال ، وقصر سلطات الجمعية على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية ، ويشترط أن لا تكون المسألة معروضة عليه ^(١) .

على أن ذلك قد تطور في العمل تطوراً كبيراً ، إلى الحد الذي جعل البعض يسميه بالثورة فلقد صارت الجمعية أداة ذات قوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملها ، ونناول كافة المسائل التي أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة .

وقد بدأ هذا التطور بتعدي الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، سواء بإنشائها الجمعية صغرة عام ١٩٤٧ ، أو بعد ذلك بمدة أعوام عندما أصدرت قرارها الشهير المسمى بقرار الانسحاب من أجل السلم عام ١٩٥٠ . وقد طبقت اختصاصاتها في هذا المجال في العديد من المناسبات إلى الحد الذي جعل البعض يقرر أن الجمعية العامة قد حلت محل مجلس الأمن كفرع يتحمل المسؤولية الدولية الأولى في المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وأنها قد صارت بمثابة محكمة استئناف للمساءلة التي تعرض على مجلس الأمن بهذا الخصوص ، ويفضل فيها

(١) يراجع وثائق مؤتمر سان فرانسيسكو The United Nations Conference on International Organization

حيث جاء به « أن قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن السلام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن . وينبغي ألا تحاول إحدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى .. فالجمعية باعتبارها الهيئة التأسيسية العليا في العالم ، عليها أن ترسي المبادئ التي يجب أن يركز عليها سلام العالم ، والمثل الأعلى لتضامنه ، في حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقاً لهذه المبادئ وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاختلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فإن الهيئة الأولى هيئة خلافة ، والهيئة الثانية جهاز عمل .

بسبب استخدام حق النقض أو لغيره من الأسباب (١) •

وبالإضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات - وخاصة القرارات السلبية - لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كجديد يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترينا أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، إلا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشؤون الدولية • ولعل أبلم الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كاشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية **Executive actions** التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سيطرتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لا فتحات الجمعية على

Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Dis, (١)
putes, international conciliation, No, 44 November, 1948
P. 626.

Mohammed Zafrulla Khan, The General As- (٢)
sembly in United Nations and world The
United Nations, p. 113. f. f.

لفصل من مجلس الأمن • فعلى البعض أن السبب هو الرغبة الأمريكية في القضاء الفيتو الصوفيتي الذي استخدم بشكل شمل نشاط المجلس • ويرى آخرون أنه اخلاص الدول العربية المجرد للمثل الأعلى للتطور الدستوري السليم • ولكننا لا نرى منطق هذه التفسيرات • وانما نستطيع أن نوده في المسهل الأول للي الثورة التي تمارسها الدول الصغرى والجيده لكى تلخذ دورها في ادارة الشؤون الدولية ، وتسير دفعة شئون الأمن والسلم في العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب البطودة بين الكتلتين الكبيرتين ، قد ساعدتها على تحقيق الكثير مما وصلت اليه • ولكن ذلك لا يخل بأن الالحاح الموصول على التاكيد الذاتي من هذه الدول التي تشكل الاغلبية العظمى في قائمة عضوية الأمم المتحدة ، لدورها فيها ، هو أول هذه الأسباب • فهذه الدول ما كان أسد رغبتها في الاعلاء من شأن الجمعية العامة ورفع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى اذا لم تنشب الحرب الباردة • فالجمعية السامة هي الرمز المتبقي لمساواتهم التي يتوقون اليها ويمتزون بها ، وهي الوسيلة الرئيسية القائمة في متناول أيديهم للسعي في التأثير على الشؤون العالمية ومبناها بطابع نفوذهم • لقد حصلت هذه الدول على أقل مما كانت ترغب في حيازته في سان فرانسيسكو • ومن ثم قلقت تركت المؤتمر ، « وقد عقدت الفية الأكيدة على احتيال كل فرصة للدفع قدما بارساء وتثبيت اللب الديمقراطي للمنظمة التي اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التي تستمد منها كل فروع الأمم المتحدة الأخرى مرادها ، والممثل الذي تستقى منه ، والتي يجب أن يلمس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر (١) » •

ولقد انبثقت قوة الدول الصغرى في الأمم المتحدة منذ مشكلة السويس وتطورت بعد ذلك بحيث اتخذت طابعا واضحا في

(١) يراجع :

EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو • ويبدو أن 'السكرتير العام للأمم المتحدة - همرشلد - كان من رأي أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكي تؤكد رأي وشخصية المنظمة الدولية • وقد ظهر ذلك بوضوح في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة • ولقد كان أمل العالم الثالث والسكرتير العام للأمم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هذا الدور ، أو على الأقل ألا تعارض فيه بشدة (١) ومع ذلك فلقد أبدت فرنسا وروسيا نفورا شديدا من هذا الموقف في البداية • ورفضتا أن يندمجا حصتهما في النفقات التي أنفقتها الجمعية العامة في السويس والكونغو • ولكن الجمعية العامة تغلبت على هذه المشكلة في النهاية • ومما لا جدال فيه أن الدول الصغرى تأخذ دورا عاما في الأمم المتحدة (٢) •

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتطور للأسف - داخل إطار المنظمة • ويستهدف هذا التطور العودة إلى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة • ويرد البعض هذا التطور إلى فقدان الولايات المتحدة لأغلبيتها الساحقة في الجمعية العامة ، وصدر قرارات عديدة ضدها من الجمعية العامة ، في الوقت الذي لا يمكن صدور قرارات لا توافق عليها من مجلس الأمن • وقد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانفراج الدولي أو الوفاق الدولي ، على ما يطلق عليه الآن • ولعل بداية هذا التطور قد ظهرت بعد أحداث يونيو عام ١٩٦٧ ، وقد اتفقت الدول الكبرى جميعها على القرار رقم ٢٤٢ الذي وضع أساسا لتسوية مشكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتي اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي في أثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ •

Marc lee, The United Nations and world Realities (١)
London 1965. p. 227.

(٢) مارك لي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ - ص ٢٢٧ •

وقد أظورت مرحلة الثمانينات تطورا هاما في هذا الاتجاه بعد تولى جورباتشوف السلطة في الاتحاد السوفيتي وحققه الولايات المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم إبرام العديد من الاتفاقيات للحد من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العديد منها ، كما فتح الباب أمام تحولات أساسية في أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات الشيوعية فيها ، ويبدو أن هذه الأحداث ستعيد صياغة النظام احدى بما في ذلك الأمم المتحدة وأجوزتها الرئيسية .

وسنذكر أمثلة للتطور الذي أشرنا اليه :

١ - انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فكرة انشاء الجمعية الصغيرة ، *la petite assemblée* الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٧ ، وفي أول الصراع بينها وبين الاتحاد السوفيتي في مجلس الأمن ، والذي دعا الأخير لكي يستخدم الفيتو مرات عديدة . وقد كان الهدف من انشاء هذه الجمعية ، هو أن يوجد الى جوار مجلس الأمن هيئة دائمة تستمر طوال العام ، وتستطيع ممارسة ما قد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية العامة ، وخاصة ما يتصل منها بالسلم والأمن الدوايين ، وأعطيت سلطة دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية . هذا وتمثل كل الدول الأعضاء في الجمعية العامة في الجمعية الصغيرة بممثل واحد . وقد هاجم الاتحاد السوفيتي والدول الشيوعية هذه الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشئ سوى جهاز واحد دائم هو مجلس الأمن .

وقد أدى ذلك الى فشل الجمعية الصغيرة حيث لم تعد تجتمع منذ فترة طويلة . وان كانت تعد قائمة من الوجهة الرسمية .

٢ - شؤون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي (١):

بذلك الدول الجديدة جهزوا كبيرة من خلال المنظمة الدولية لكي تصفى الاستعمار من العالم • وتعمل على ترقية الشعوب الخاضعة للصاية في مختلف النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، حتى تصل إلى مرتبة الاستقلال • وقد سبق أن قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التي تدير الأقاليم التي لم تنل شعوبها قسما كاملا من الحكم الذاتي ، أن تبذل جهودها لترقيتها هي أيضا حتى تصل إلى هذه المرتبة • ومع ذلك لوحظ أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام • ولقد عارضت الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فى مناقشة المعلومات الخاصة بهذه الأقاليم • ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة ضغوطا كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن • ولقد استندت فى ذلك إلى النصوص العامة التى تعطىها حق مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق • وتقديم توصيات بشأنها • وإذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي • ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول وأن تقدم تقارير منها إلى الجمعية العامة •

(ب) أن تفرض رقابة فعالة على الدول التي تدير الأقاليم غير المتمتعة

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and : International Law, Mosco 1969, p. 77.

وأيضا نارك لى : الأمم المتحدة وحقوق الحياة ، المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها ، أحمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لإدارة المستعمرات وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، علثشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها •

بالحكم الذاتي • وذلك بأن ألزمتها بأن تقدم بيانات سياسية من
تطور هذه الأقاليم • ورفضت الجمعية ما ذهبت إليه الدول
الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تترك للدول التي
تديرها •

(ج) قاهت الجمعية بإصدار مجموعة من التوصيات لإصلاح
حال شعوب هذه الأقاليم ، لعل أهمها هو ذلك القرار الذي
أصدرته عام ١٩٦٠ والذي يقضى بتصفية الاستعمار بجميع موارده
ومظاهره ، وبدون قيد أو شرط • ويدعو الدول التي تدير أقاليم
غير متمعة بالحكم الذاتي أو خاضعة للوصاية أن تتخذ التدابير
الضرورية اللازمة لنقل جميع السلطات إلى شعوب تلك الأقاليم ،
وفقاً لرغبة هذه الشعوب ، وذلك أعمالاً لحق تقرير المصير ،
وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة •

ومع ذلك ، ونظراً لتأخير تنفيذ قرار الجمعية العامة ، فإنها
أصدرت قراراً في نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشأت بمقتضاه لجنة مكونة
من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتها بدراسة طريقة
تنفيذ هذا القرار ، وقامت اللجنة بالاتصال بالمناطق المعنية
وسمعت لأهلها بحق تقديم المرائض • وأصدرت هذه اللجنة
توصيات هامة لتصفية الاستعمار •

ويعتبر العديد من الفقهاء أن الجمعية العامة قد نجحت
بمجهوداتها في هذا المجال في تحرير العديد من الشعوب ، وفي
قيام الدول الجديدة المستقلة والتي بلغت عدداً كبيراً • ومع ذلك
فهناك أقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو إقليم جزر المحيط الهادئ
وقرباً خمسة عشر اقليماً لم تنل شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم
الذاتي في القارة الأفريقية ، وأوشك إقليم ناميبيا على الحصول على
استقلاله •

٣ - قرار الاتحاد من أجل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمة الدولية ، وتدخلت فيه الجمعية العامة في النطاق الذي كان مخصصا لمجلس الأمن ، هو ما حدث عام ١٩٥٠ ، عندما أصدرت قرار الاتحاد من أجل السلم . وقد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التي أدت إليه : هو كثرة استخدام حق الفيتو من قبل الدول الكبرى . ذلك أنها جعلت مجلس الأمن يبدو جهازا مشلولا لا يستطيع أن يستعمل صلاحياته في المحافظة على السلم والأمن الدوليين (١) . كذلك فإننا نجد وراء أسباب هذا القرار مطالب الدول الصغرى المتعددة لتقوية الجمعية العامة . وقد دعا ذلك التفكير الجدى في إعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى في هذه المسائل ، مما جعلها تحصل محل مجلس الأمن منذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب في التصرف في مشاكل المحافظة على السلم والأمن الدوليين . ورغم أن تعزيز سلطات الجمعية العامة حدث بمبادرة أمريكية ، بطلب الولايات المتحدة إدراج مسألة العمل المشترك في سبيل السلم والأمن الدولي — في سبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشل مجلس الأمن في اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييد من الدول الغربية بصفة عامة ، إلا أن ذلك لقي ترحيبا كبيرا من غالبية أعضاء الأمم المتحدة . فتلحق حق هذا التطور بمشاركة أغلبية دول العالم في الإجراءات التي تتخذ

(١) ينص القرار على أنه « إذا أخفق مجلس الأمن لسبب عدم توافر الإجماع بين أعضائه الدائمين في القيام بمسؤولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولي في الحالات التي يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اختلال به أو عمل من أعمال العدوان ، تبث الجمعية العامة المسألة الموضوع فوراً لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لانخذ التدابير الجماعية والمناسبة بما في ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو لإعادته إلى نصابه في حالات الاختلال به أو حالات العدوان » .
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة .

للمحافظة على السلام وعدم التركيز على الدول الكبرى في هذا الشأن • وهكذا تسنى للجمعية العامة أن تتخذ قراراً في ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمى بقرار الاتحاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العامة اختصاصات الحفاظ على السلم والأمن الدوليين إذا ما فشل مجلس الأمن في التوصل إلى نتيجة • ويعمد هذا القرار تعديلاً ليثاق الأمم المتحدة من النواحي الآتية :

١ — يسمح القرار للجمعية العامة بأن تصدر توصيات إلى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم • ويمطى لها في هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده •

٢ — تحقيقاً لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقد كان ذلك اختصاصاً منفرداً لمجلس الأمن أيضاً •

٣ — جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة إلى دورة طوارئ مستعجلة تتمتع في ظرف أربع وعشرين ساعة بالنظر في تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسعة بعد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك في حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار بإقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولي ، والتي من شأنها تعريض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك •

ولقد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس عام ١٩٥٦ لأول مرة عندما تدخلت لمواجهة المدحان الثلاثي على مصر . فلقد عرضت مصر المشكلة على مجلس الأمن ، ولكن المملكة المتحدة وفرنسا استخدمتا حق الاعتراض وتسخر على مجلس الأمن أن يتخذ اجراء ما . ولقد طلبت يوغوسلافيا عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة وتمت الموافقة على ذلك من مجلس الأمن في ٣١ أكتوبر عام ١٩٥٦ ، بأغلبية سبعة من أعضائه (١) .

واجتمعت الجمعية العامة خلال أربع وعشرين ساعة وأصدرت في ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية في مصر ، ويمنع الدول المشتركة في هذه الأعمال من ارسال قوات حربية أو أسلحة الى المنطقة . ويانسحاب القوات الى ما وراء خطوط الهدنة . وأصدرت الجمعية العامة في ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قرارا بتأليف قوة الطوارئ الدولية التابعة للأمم المتحدة . ولقد عهد الى هذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيذ قرار الانسحاب .

ويرتبط اتخاذ هذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التي جرت عام ١٩٥٠ . فلقد تدخلت الأمم المتحدة في هذه الحرب بناء على قرار أصدره مجلس الأمن خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتي . احتجاجا على اشتراكه مندوب الصين الوطنية في أعماله . وعندها عاد الاتحاد السوفيتي الى الاشتراك في أعمال المجلس ، وأصبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القرارات اللازمة لمواصلة الحرب ، رأت الولايات المتحدة أنه من الضروري الالتجاء الى الجمعية العامة التي كانت الولايات المتحدة تسيطر

(١) مفروض أن تكون الاغلبية الآن تسعة ، ولا يشترط في هذه الاغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة .

عليها في ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية استنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رثى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويمثل مراعاة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) .

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد في العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، إلا أن الجمعية حلت في الواقع العملي — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى في مشكلى قناة السويس وكوريا .

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتي على شرعية هذا القرار في البداية من الاتحاد السوفيتي بسبب تهديله الضمني للاحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأي عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها في نفقات قوات الطوارئ التي وضعت بمنطقة الشرق الأوسط .

ومع ذلك فلقد واسلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار في مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — نذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتي تدخلا مسلحا في المجر ، واستخدم حق الاعتراض في مجلس الأمن ليمنع ادانته في هذا المرحل ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن أن يوافق على أن يحدد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا في ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتي عدم

(١) محمد سليم عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ .

(٢) ريتو ، للمنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، الدكتور زكي هاشم ، الامم

المتحدة ، ص ٨٩ .

التدخل في الشؤون الداخلية للمجر ، وسحب القوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية في مرحلة تالية أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواسطة مراقبين يوفدهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، بحجة أن الأحداث التي وقعت تدخل في صميم السلطان الداخلي لها . هذا وقد تدخلت الجمعية العامة بالاشتراك مع مجلس الأمن في مشكلة الكونغو ، وفقا لهذا القرار كذلك . وتدخلت بمفردها في مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بناء عليه . هذا ولم يعد أحد ينازع في شرعية هذا القرار ، والتدابير التي تتخذ وفقا له بعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشاري في ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيه شرعية النفقات التي تنفقها الجمعية العامة على هذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبعينيات على أي حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن .

رابعا - الاجراءات أمم الجمعية العامة

١ - دورات الانعقاد :

على خلاف مجلس الأمن الذي يعد جهازا دائما ، تعقد الجمعية العامة دورة عادية كل عام في يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام . كما تعقد دورات استثنائية إذا رأت ذلك أغلبية أعضاء الأمم المتحدة أو بناء على طلب مجلس الأمن . وتعقد الجلسات بمقر الجمعية العامة بنيويورك الا إذا رأت أغلبية الأعضاء

(١) في التفصيل ، رينر ، المنظمات الدولية : المرجع السابق ص ٢٥٤ وبايمدها .

عقدتها في مكان آخر ، أو وافقت الجمعية في دورة سابقة على انعقادها في غير مقر الهيئة .

ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بستين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقل ان كانت دورة غير رادية بنسأ على طلب مجلس الأمن . وعشرة أيام على الأقل ان كان الاجتماع الاستثنائي بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فإن الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عندها إلى الأمين العام « تراجع المادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية » ،

ويتولى رئيس الدورة السابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتي تبدأ بانتخاب رئيس لها وسبعة عشر نائباً . وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بين الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن (١) .

٢ — جدول أعمال الجمعية العامة :

يتولى الأمين العام اعداد جدول مؤقت للجمعية العامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن — وفقا لما نصت عليه اللائحة الداخلية — تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة — تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة — المسائل التي تترى الفروع الرئيسية ادماجها في جدول الأعمال ، المسائل التي تترى إحدى

(١) كولبارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ .

الدول الأعضاء ادراجها ، وكذلك المسائل التي يتقرر في دورة سابقة ادراجها في الدورة التالية ، الميزانية والذخيل الختامي ، المسائل التي يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة ، المسائل التي تقترح دولة غير عضو بالأمم المتحدة عرضها على الجمعية العامة عملاً بالمادة ٣٥/٢ من الميثاق (المادة ١٣ من اللائحة الداخلية) .

ويجوز للجمعية والدول الأعضاء ، وكذلك للأمين العام للأمم المتحدة أن يطلب إضافة مسائل تكميلية تضاف إلى جدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبل افتتاح الدورة بثلاثين يوماً على الأقل . كما يجوز أعداد جدول عمل إضافي في الفترة ما بين انتهاء أعداد الجدول التكميلي أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتها ، ويشترط أن تكون الموافقة على الإضافة في الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (المادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) .

ويعرض جدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التي تعرضها بدورها على الجمعية العامة ، وللأخيرة أن تقر جدول الأعمال أو تعدل فيه ، وتصدر قراراتها في هذا الشأن بالأغلبية البسيطة .

٢ — لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغات هي الإنجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أي خطاب يلقي بالجمعية بها جميعاً ، كما ينبغي أن تكتب المحاضر بها . ويتولى الأمين العام ومساعدوه كل المسائل الإدارية في فترة الانعقاد وبمعدا .

٤ - لجان الجمعية العامة :

تنص المادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » . ونظرا للمهام الجسيمة والاقتصاصات المتنوعة الموزعة بها الى الجمعية العامة ، فقد أنشأت العديد من اللجان الأساسية والفرعية لكي تساعد في القيام بعملها . ومن كل الدول الأعضاء في الجمعية في هذه الفروع ، وتقوم كل لجنة بإجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضة على الجمعية ، حتى تسهل لها مهمة البت فيها .

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ومجموعة من اللجان المؤقتة . والسبع لجان الرئيسية هي :

(أ) لجنة السياسة والأمن : وتختص بالمسائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتدفيضه ، ومقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هي اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنة الأولى وتختص بالمسائل السياسية التي تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) .

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصادية والمالية التي تكون مدرجة في جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثة) .

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) .

(د) لجنة الإنعاش غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، والآداب الموضوعات تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) .

(هـ) لجنة القانون الدولي : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولي وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجمعة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) •

وتعتبر هذه اللجان لجانا موضوعية ، ويوجد الي جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التي تكمل عملها • فمثلا توجد لجنة القانون الدولي ، وهي تتولى مهمة تطوير القواعد الدولية وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوي الكفايات في ميدان القانون الدولي وعدددهم الآن ٢٥ عضوا (يراجع عن اختصاص هذه اللجنة ونكرينها تعليق لنا مجلة القانون الدولي عام ١٩٦٩ بعنوان وظيفة لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها) • وتعرض أعمالها على الجمعية العامة عن طريق اللجنة السادسة • وقد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي • وتختص بمناقشة المعلومات التي ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، بتقديم توصيات بشأن هذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب حول اقليم معين • وواضح أن اختصاصها يتشابه مع اختصاص اللجنة الرابعة •

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هي اللجنة التوجيهية أو العامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية • ويقدم لهذه اللجنة جدول أعمال الجمعية المؤقت الذي يعمده الأمين العام والذي يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التي تطلب الدول ادراجها • وللجنة التوجيهية أن تقر هذا الجدول أو أن تجرى تعديلات عليه وتقوم هذه اللجنة بتوزيع جدول الأعمال على اللجان الرئيسية للجمعية • وتقوم بصياغة قرارات الجمعية • ولقد لعبت هذه اللجنة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للامم المتحدة فلقد رفضت دمج مشروعى القرارين المقدمين من ألبانيا والولايات المتحدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولوية في المناقشة للمشروع
الكلباني وذلك في الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة للأمم
التي تترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين في الأمم المتحدة،
وعدم دخول الصين الوطنية عضوية المنظمة .

وتوجد لجنة اجرائية أخرى هي لجنة فحص وثائق الاعتماد ،
وهي مكونة من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة في كل دورة
انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلي الدول في الجمعية ،
وتقدم بذلك تقريراً إلى الجمعية العامة .

والى جانب هذه اللجان الرئيسية الموضوعية والاجرائية .
نصت اللائحة الداخلية على انشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هي اللجنة الاستشارية للشؤون الادارية وشؤون
الميزانية ، وهي تتكون من اثني عشر عضواً ينتخبهم الجمعية العامة
من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافي
العادل .

وتختص هذه اللجنة أساساً بدراسة ميزانية المنظمة دراسة
فنية وتقديم تقرير مفصل عنها إلى الجمعية العامة في بداية دورتها
السنتوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والصناديق الختامية
للجمعية العامة وللوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصها كل ما تحيله
عليها الجمعية العامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشؤونها
المالية (المادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) .

والثانية : هي لجنة الاشتراكات ، وهي لجنة فنية تتكون من عشرة
أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعية في
اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافي العادل .

وتختص هذه اللجنة بتقديم المشورة إلى الجمعية العامة فيما
يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضاء على أساس
مقدرة كل منهم (المادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) .

وتوجه الى جانب هذه اللجان ، عدة لجان مؤقتة ، تقوم بأعمال محددة وننتهي مهمتها بانتهاء هذه الأعمال (١) .

المبحث الثاني

مجلس الأمن الدولي

أولا - أهمية هذا الفرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحدة بنتيجة رئيسية ، هي أن واضعي هذا الميثاق انما أرادوا أن يجمعوا مجلس الأمن الجهاز الرئيسي في أجهزة المنظمة الدولية . ولقد وضح ذلك أثناء مناقشة الميثاق في مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العامة ، ولكن بدون جدوى ، لذا كان من الطبيعي أن تقتصر أية فرصة تأتي لجمعية عملاء (٢) على ما رأينا تفصيلا من قبل .

ولتفصيل هذه المسألة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التي شابته عهد عصبة الأمم ، أنه فشل في اقرار حد فاصل للفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيسية ، وخول للجمعية العامة ولللمجلس سلطات متماثلة لمعالجة أية مسألة تدخل في نطاق عمل العصبة أو تؤثر

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسة آثار الاشعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب أفريقيا « ناميبيا » .

ومن الأجهزة الأخرى التى أنشأتها الجمعية ، التى تؤدى مهام ، المفروض أنها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية أصبحت شبه دائمة ، هي مكتب مندوب الأمم المتحدة الساهر لاغاثة اللاجئين ، او وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسط ، صندوق الأمم المتحدة للطبولة .

(٢) ديتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ .

فأ. سلام المسالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلي وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دوهارتون أوكس تصميمها واضحا على وضع المسؤولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على إدارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكي عن هذا الوضع في التقرير الذي رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « الفصل الفارق الأساسي بين التنظيم الدستوري للأمم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متماثلة فإن الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هي ، بصفة أولية ، هيئة للدولالات والتوصية ، في حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

(١) ولقد تؤكد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة في سان فرانسيسكو، عندما ذكر : « أن نسوة المنظمة العالمية للقادة ستقوم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • ويتبنى الا تحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى أو تتمدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الأخرى • • • فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترقى المبادئ التي يتعين أن يركز عليها سلام العالم والمثل الأعلى لتضامنه ، في حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادئ وبالسرية اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال بالسلام والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فإن الهيئة الأولى هيئة خلافة ، والهيئة الثانية هي جهاز العمل » •

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 708.

الذى يذوب عن كل الدول الأعضاء فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصاحبها من سلطات ، واعطاه الميثاق أولوية واضحة فى معالجة الشؤون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقرير ما يراه من عمل كفيلا بكفالة السلام فى المواقف الحرجة (١) .

ولعل ذلك هو ما توضحه لنا المادة ٢٤ من الميثاق التى ذكرت أنه « .. يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعية الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعية » .

وتجعل هذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية ، لأننا تبيننا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهم المهام التى تؤدىها الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل فى هذه المنظمة (٢) .

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العامة ، جهازاً تنفيذياً ، لا تقتصر مهمته على المناقشات والتوصيات ، وإنما يستطيع أن يمارس أعمالاً تنفيذية من خلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفاً .

فالمطلبيات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنها ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صغير ، يعمل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) .

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ .

(٢) ريفر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كوايلارد ، المنظمات الدولية

ص ٢٥٥ .

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة في تشكيل المجلس (١) وفي الاجراءات التي تتخذ فيه وفي الوظائف التي يمارسها .

ثانيا - الاجراءات امام مجلس الامن

١ - اجتماعات المجلس :

أ - المجلس جهاز دائم الانعقاد :

نصت المادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الهيئة » . وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهازا دائما يمكن أن ينعقد في أى وقت بحكم أنه الممارس المسؤول عن أية مشكلة طارئة تتعلق بالسلم والامن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة في العام في دورة عادية ، وإن جاز لها أن تنعقد في دورات استثنائية .

ب - من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فوراً عند ما تعرض عليه مسألة تدخل في اختصاصه بناء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العامة منه أن ينعقد ، أو الأمين العام للأمم المتحدة أو احدى الدول الأعضاء ، أو احدى الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة (تراجم المواد ١١، ١٩، ٣٥، ١/٣٥، ٣٤ من الميثاق) (٢) .

ج - مساهمة الدول غير الأعضاء في المجلس :

قرر الميثاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

(١) منظم من تشكيل المجلس فيما بعد .

(٢) راجع د. عبد المزيـز مـرحان ، التنظيم الدولي طبعة ١٩٧٣.

ص ٢٨١ ، حسن الجبلى ، مجلدى الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ .

بعضو في مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة ، إذا كان أي منهما طرفا في نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق في التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المصادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » .

د - مقرر الانعقاد :

والأصل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع في غير مقر الأمم المتحدة إذا كان ذلك أجدى إلى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٣ » وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقر الهيئة . الأولى في باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية في أفريقيا عام ١٩٧٢ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، ولجبت مشكلة التفرقة العنصرية .

هـ - الدورات المهمة للمجلس :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه - إذا شاء ذلك - أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) . وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوئ قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الأعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة من الاشتراك في مناقشات مجلس الأمن التي تدور حول نزاع هي طرف فيه . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ص ٢٨٢ .

لذا سمح مجلس الأمن للفلبين بالاشتراك في مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر ولبنان بالاشتراك في مناقشاته أثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ . راجع مؤلف الدكتور زكي هاشم - الأمم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها .

المتحدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضاء فيه
في نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة •

٥ - رئيس المجلس :

ويضع مجلس الأمن لائحة الاجراءات التي يسير عليها ، بما
في ذلك طريقة اختيار رئيسه (المادة ٣٠) •

وتقرر هذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس منافية في كل شهر
للدول الأعضاء (المادة ٢١٨) • وبحسب الترتيب الأبجدي
الانجليزي لأسماء الدول الأعضاء في المجلس •

و - الأعضاء في المجلس :

ويتولى الأمين العام للأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال
المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ،
وإذا ما أدرجت مسألة في جدول الأعمال ، فإنها تظل مقيدة فيه
حتى يتم الفصل فيها ، أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ،
ولا تحذف هذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطة الدول
التي عرضتها ، إذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها (١) •
وقد تأيد هذا الحكم عام ١٩٤٦ عندما طلبت إيران حذف
الشكوى التي تقدمت بها إلى المجلس ضد الاتحاد السوفيتي ،
فلم يوافق المجلس على حذف الشكوى ، وبقيت مدرجة بجدول
أعماله •

ز - لغات مجلس الأمن :

لمجلس الأمن خمس لغات رسمية هي الصينية والانجليزية
والروسية والاسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغات للعمل هي

(١) محمد حافظ غانم ، المتطلبات الدولية ، ص ١٧٦ •

الانجليزية والفرنسية والأسبانية ، وجلسات المجلس علنية الا في الحالة التي يقرر فيها خلاف ذلك .

(٢) لجان مجلس الأمن :

تنص المادة ٢٩ من الميثاق على أن لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . واعمالا لهذه المادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجان ، الأول : لجانا دائمة ، والثاني : لجانا مؤقتة .

١ - اللجان الدائمة :

شكل المجلس خمس لجان دائمة ، تتولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهي : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضاء الجدد (٣) ، لجنة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) .

(١) تتكون هذه اللجنة من كافة اعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسائل الرقابة على الأسلحة الذرية ومنع استخدامها في غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتختص وظيفتها في تفسير الميثاق وإبداء الرأي في المسائل التي يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين في المجلس ، وتختص بدراسة طلبات الانضمام التي تقدم الى الأمم المتحدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس . يراجع في التفاصيل : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

(٤) وتنتظر في تدابير الأمن الجماعي التي يريد المجلس أن يطبقها على الدول .

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة في المجلس ، ومهمة اللجنة أن تبدي الرأي لمجلس الأمن ، وأن تساعد في جميع المسائل المتصلة بالحاجات الحربية لحفظ السلم والأمن الدوليين . واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح .

ب - اللجان المؤقتة :

وهي لجان ينشئها المجلس لمهام خاصة ، وبالتالي فهي تنتهي بانتهاء المهمة الموكلة اليها . ومن أمثلة هذه اللجان لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، مزاقبي الأمم المتحدة في الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحدة في الكونغو ، وفي قبرص ، وأخيرا في الشرق الأوسط وفي منطقة القناة بالذات بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ .

ثالثا - اختصاصات مجلس الأمن :

تتبع هذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التي ذكرناها من قبل ، وهي أن مجلس الأمن يتولى المهمة الرئيسية في مسائل حفظ السلم والأمن الدوليين . وإلى جانب ذلك ، فإن القرارات السياسية الهامة التي تتخذ في نطاق الأمم المتحدة يشترك فيها مجلس الأمن ، وسوف تنقسم اختصاصات المجلس على ذلك إلى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وإدارية .

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية السلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية في مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقد نظم هذه الوظيفة الفصل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هذه الوظيفة تفصيلا من قبل ، وتكفي هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وببعض أهم أحكام الميثاق في هذا الشأن :

المنازعات التي تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التي يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهمية • ومعيار الأهمية هو خطورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا بالمنازعات التي من شأن استمرارها تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العامة فإن لها أن « تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة » المادة ١١ « وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقييد المنصوص عليها في المادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التي يرفعها اليه الأطراف المتنازعة ، وهنا لا يشترط صفة الخطورة في النزاع ، لأن المجلس يعمل في هذه الحالة كوسيط بين الأطراف (راجع المادة ٣٨) •

وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن أن يتدخل لمحصى أى نزاع أو أى موقف لكى يقرر ما اذا كان استمراره يؤدي الى تعريض السلم الدولي للخطر ، أو بعبارة أخرى لكى يقرر ما اذا كان يفتن بمعالجة أولا يفتن •

من يعرض المنازعات على المجلس :

١ - لكل دولة من أعضاء الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقبدا في خصوص هذه النزاع الترامت الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق (المادة ٣٥/د) •

٢ - ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقبدا في خصوص هذا النزاع الترامت الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق (المادة ٣٥/٢) •

٣ - للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينيها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) •

٤ - اذا أخفقت الدول التي يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولي للخطر - في حله بالوسائل السلمية ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) •

٥ - وللمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدي الى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا • (المادة ٣٤) ، وهو ما يسمى في الفقه الدولي بحق الفحص •

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السلمية للمنازعات :

١ - لمجلس الأمن أن يوصي الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى في هذا الصدد :

(أ) ما سبق للأطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخفوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه • وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا •

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن •

٢ - وللمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف في حل النزاع بوسائلهم ، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصي بحله له ، كما فعل بالانسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ •

٣ - ومن المقرر أن المجلس يقوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فإن توصياته بهذا الصدد « ليست لها قوة الزامية » بل هي مجرد توجيه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) . وإذا كان من شأن عدم حل النزاع استمرار النزاع وتهديد السلم والأمن أو الاخلال به ، جاز لمجلس الأمن أن يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعي (٢) .

(ب) الأمن الجماعي :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعي ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخاذ هذه التدابير . ومع ذلك فقد ذكرنا التطورات التي أدت الى صدور قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ ، والذي نقل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن في هذا الصدد ، الى الجمعية العامة . حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها في مجال الأمن الجماعي عن طريق التوصية ، في حين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبة النفاذ في هذا المجال فقط ، ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعية من فحص المواقف والمنازعات لتقدير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، واتخاذ تدابير شبيهة عسكرية لمواجهةهما ، ولقد كان ذلك هو الفارق الأساسي في الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة . ويطلق كلود على هذا التطور بقوله :

« لقد وافقت الدول الكبرى في سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضاه يكون الجهاز الذي لا يستطيع أن يعمل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذي له اختصاص يبيح له المبادرة في اتخاذ عمل قسري نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

(١) محمد حلف غاتم ، المنظمات الدولية ، ص ١٨٢ .

(٢) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق

لواضح ، انتقروا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هذا العمل في حالة انعدام الاجماع . وكان هذا هو الاتفاق الذي ألفته الجمعية العامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » .

(٢) الاختصاصات الادارية والنسورية :

أ — سلطات انتخابية :

نلاحظ بصدد سلطات المجلس في اختيار أعضاء جدد بالأمر المتحدة ، وفي تعيين الأمين العام للأمم المتحدة ، وفي انتخاب قضاة محكمة العدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العامة وهو عادة يقدم توصية بشأن القبول أو الاختيار ، وتقوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار . ومع ذلك فمصدر توصية إيجابية منه بالقبول تعد ضرورية ، حسبما استقر عليه العمل في الأمم المتحدة ، وأيده تنوى محكمة العدل الدولية بشأن قبول الأعضاء الجدد بالأمر المتحدة .

ب — سلطات عقابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة في إيقاف عضو يكون قد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وهذه القرار المتعلق بانتهاء الإيقاف وبرد حقوق العضوية إلى العضو الموقوف (المادة الخامسة من الميثاق) .

ويقدم إلى الجمعية العامة توصيته بفصل العضو الذي يعمد في انتهاك مبادئ الميثاق (المادة السادسة) . هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعي التي يملك أن يصدرها ضد أعضاء الأمم المتحدة . والتي تدخل في اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كماوضحنا سلفا .

ج - سلطات دستورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة لشروط التي يجوز - وفقا لها - للدولة التي ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسي لحكمة المحل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) .

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قررهته المادة ٩٤ من الميثاق من سلطته في أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة .

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل في ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتفسيرها وتمديدتها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية في مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة في نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادي والاجتماعي وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » .

ومن الاختصاصات التي يمارسها المجلس ، حقه في دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق ، الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذي أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اولا - سابقة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفي، واستغرقتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء في العهد أم النصوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشأ جهاز متخصص يتولى هذه المهام في العصبة .

ومع ذلك فخلقد اضطر العمل الدولي ، العصبة ، أن تتدخل في المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج . ففي البداية ، وبعد مؤتمر عقد في لندن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجان ذات الطابع الاستشاري ألحقت بمجلس العصبة . ولقد كانت أهم لجان تأسست هي اللجنة الاستشارية الاقتصادية ، واللجنة الاستشارية المالية ، ووجدت أيضا مجموعة من لجان الخبراء الاستشارية كلجنة التنسيق ، ولجنة الاحصاء ، ولجنة عقود القروض الدولية^(١) .

وقاد سياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل في هذا الحقل الدولي الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصادية والاجتماعية مثل مؤتمر النقد المالي عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصادي العالمي ، وقد نتج عن هذه المؤتمرات نشأة عدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصالات والنقل الدولية ، وبنك التسويات الدولية ، وغيرها . وبإستخراج صار النشاط الاقتصادي والاجتماعي أشد تأثيرا في نطاق العصبة عن النشاط السياسي .

(١) يراجع كولبارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ ، بويت ، المنظمات

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هذه الظاهرة ، وهى تلك اللجنة التى عرفت بلجنة بروم Bruce Committee . ولقد قدمت اللجنة تقريراً بهذا الشأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، ويتكوين لجنة خاصة مستقلة بمعهد اليها بالمسئوليات الأساسية فى هذا الحقل من النشاط الدولى .

على أن هذا التقرير جاء متأخراً جداً ، فلم يؤثر فى التطور اللاحق للعصبة ، وإن أسهم اسهاماً بالغ الأهمية فى صياغة ميثاق الأمم المتحدة (١) . ذلك أن التجربة الواضحة للعصبة أظهرت النجاح الكبير الذى أظهرته وكالاتها المتخصصة ، والذى عوض فشلها الواضح فى معالجة المشاكل السياسية ، وقد كان هذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير فى سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفى ، ولتخصيص مجلس يقوم على التثنيون الاقتصادية والاجتماعية التى أضطلعت بها المنظمة الدولية ، وهو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وذلك فضلاً عن إعادة تنظيم المنظمات المتخصصة وإنشاء أنواع جديدة منها ، وربطها بالهيئة عن طريق هذا الجهاز المتخصص .

ثانياً - طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

توجد عدة اعتبارات تتصل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى :

أولها : ان المجلس عهد اليه القيام بأغراض الأمم المتحدة فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية . وهذه المسائل تدخل فى نطاق الاختصاص الداخلى للدول ، لذا فلقد خشي أن يعتدى المجلس بتدخله فى هذه الميادين على سيادة الدول ،

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢ ، كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٢١ .

ولهذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى اهمية التطبيق المصام للمادة ٧/٢٠ التى تحظر التدخل فى الشؤون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد فى الفصلين التاسع والعاشر ما يسوغ للامم المتحدة أن تخرق هذا المبدأ لذا « فان تطبيق هذه الأهداف لا ينبغي أن يخرج عن هذا الحد » ، وقد أملى ذلك على مؤتمر سان فرانسيسكو أن يخرج لنا بجهاز للتوصية فقط ، سواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٢ من الميثاق » ، ولا يتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثانى ينتج عن الوضع الخاص بعدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قد نص صراحة على أن تحقيق أهداف النظام الوظيفى للامم المتحدة « يقع على عاتق الجمعية العامة » ، كما يقع على المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العامة » . وهكذا نجد المجلس فى وضع تبعية مباشرة للجمعية العامة وهى تشترك معه تأدية البرامج الوظيفية .

والاعتبار الثالث الذى يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن المناشط الوظيفية تقسوم بها أساسا الوكالات المتخصصة ، وهى متنوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة عن طريق المجلس ، فان المجلس ينسق بين أعمال الوكالات ، ويتطلب منه هذا التنسيق أن يسد أوجه النقص فى أعمالها . لذا نجده يعمل بنفسه فى النطاق الذى لا توجد فيه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهد اضافى^(١) .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المتخصصة أساسا .

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، من ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — في العمل على تشجيع التعاون بين الدول في المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلاقات الانسانية على وجه العموم ، والعمل على أن يشجع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا . بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١/٣ ، والمادة ٥٥) .

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراسات :

من الوسائل الأساسية التي يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حول المشاكل التي يعالجها . وذلك بالنظر الى تعقد هذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التي توضح أبعادها (١) . وقد تفيد هذه الدراسات الدول الأعضاء وتدفعها الى اتخاذ تدابير معينة ، وقد تفيد المجلس أو الجمعية في اصدار توصيات على أساسها — هذا وتتراوح هذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التي أعدها المجلس عن تطور الدول النامية ، أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التي أعدها المجلس عن الظرف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط . وتوجه طلبات إجراء الدراسة الى السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المختصة .

٢ — التوصيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو جهاز للتوصية

(١) نصت المادة ٦٢ على أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجهه الى تلك الدراسات وإلى وضع مخططات تلك التقارير .

بشكل رئيسي . لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (١/٦٢) (١) .

٣ - اعداد مشروعات الاتفاقيات في المسائل التي تدخل في اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يمد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل في دائرة اختصاصه . وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لنزع ابادء الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها . وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولي تناقشه الدول فيه . والمسائل على ذلك هو المشروع الذى وضعه المجلس عن الوضع القانونى لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولي عام ١٩٥٤ .

٤ - الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ، وفقا للتسواعد التي تضعها الأمم المتحدة » . وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار في المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفي أن يكون اقليميا . بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التي يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الأعضاء بمقتضى قراره رقم ٢٦٨ يدعوهم فيه الى تمويل برامج الفنية في الدول النامية .

(م ٢٦ - المطبعت الحولية)

طائفة من العلماء على أساس شخصي ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمي الذي عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) .

٥ - مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى في القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وللمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، وبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ١/٦٦ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التي تحصل في اختصاصه » ، كما تقرر في فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التي قد تمهد بها إليه الجمعية العامة » .

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب إليه ذلك » .

أما بالنسبة للدول الأعضاء فتتنص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له - بعد موافقة الجمعية العامة - أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك » .

وهنا نجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذي تزايد في السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذي أولته الدول للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية . وقد توجه نشاطه بهذا الصدد إلى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التي يقدمها رأسا إلى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها .

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سالي عبد الحيد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ .

والميدان الثاني : هو ميدان المساعدة الفنية الموسع
Expanded programme of Technical Assistance (EPTA)
والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات •

والميدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨
قزم على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية •

ومع ذلك فليقد أدمج هذا الصندوق في البرنامج الموسع
للتنمية عام ١٩٧٠ (١) ، وأصبح يطلق على الاثنين معا برنامج
الأمم المتحدة للتنمية (٢) • UNDP

٦ - وأخيرا يقوم المجلس بالتنسيق بين أنشطة الوكالات
التخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسوف نورد لها
الفقرات التالية •

رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :
ذكرنا أن من أهم معالم نظام الأمم المتحدة ، أنه اعتم باقامة
منظمات مستقلة تؤدى المهام غير السياسية أو الاقتصادية
والاجتماعية فى النطاق الدولى ، مع الاهتمام فى نفس الوقت
بالواصل بينها وبين الأمم المتحدة • ولقد سبق أن تعرضنا لهذه
المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، ولنا أن النظام الدولى
الجديد ، يعترف بأمر دولية للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحدة
ويتطلب أن ينسق العمل بينهما ، بما يسد الثغرات التى تنتج من
هذا النشاط « التنسيق الإيجابى » ، وبما يمنع الازدواج فيه
« التنسيق السلبي » •

(١) يراجع تروار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٦ والمسار فى الدورة
العشرين •

United Nations Development programme. (٢)

(٣) راجع ما سبق من

١ - المنظمات التي ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التي يتم التنسيق بينها هي « الوكالات .. التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بخدمات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون .. » .

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحدة ، ولا تشور بالنسبة لهما مشكلة التنسيق ، كذلك لا يتم التنسيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، إذ التنسيق لا يتم إلا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر في شخصية هذه المنظمات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هذه اللجان الفرعية تخضع في نشاطها للجهاز الرئيسي الذي أقامها ، وتقتصر مهمتها عادة على تقديم توصيات له ، لذا لا تشور بالنسبة لها مشكلة التنسيق (١) .

٢ - وسائل التنسيق :

درسنا هذه الوسائل في النظرية العامة ، وسنرى الآن كيف يطبقها ميثاق الأمم المتحدة .

(١) يمكن التفرقة بين الوكالات المتخصصة ولجان الأمم المتحدة الأخرى ، على أساس الأداة القانونية التي أنشأت الجهاز ، فإذا كانت اتفاقاً ، كان الجهاز وكالة دولية متخصصة ، وإن كان قراراً لجهاز بين الأجهزة الأخرى . كان جهازاً مرمياً ، أي كانت درجة التميز والاستقلال الممنوحة له (راجع سلي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٢٣١) . ومن أمثلة الأجهزة التي يقع الخط دائماً بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمم المتحدة السككي للشؤون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحدة لأغلة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى .

١ - الاتفاقات :

أشارت الى هذه الوسيلة المادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكرت أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشير اليها في المادة السابعة والخمسين وأن يحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها » (١) .

٢ - التشاور :

نصت الفقرة الثانية من المادة ٦٣ على هذه الوسيلة عندما ذكرت أن للمجلس الاقتصادي أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها .

٣ - التوصية :

نصت المادة الثامنة والخمسون من الميثاق على أن : « تقوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كما ذكرت المادة الثانية والسبعون أن المجلس يقسم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع . الخ ، وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة ، وإلى أعضاء الأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٤ - التقارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هذا الأسلوب تنص المادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات

(٢) يراجع القسم الأول من هذا المؤلف ، الجزء الثاني .

المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه » .

٥ - الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يعمل على اشراك مندوبين الوكالات المتخصصة في مداولاته أو في مداولات اللجان التي ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه في مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ - التنسيق المالي :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة في جميعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادي ، في ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح في هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها » .

وتحفظ الوكالات المتخصصة - رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة - باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تتخذ تدابير أمن جماعي ضد دولة ما ، فإن الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل في الوكالات المتخصصة (١) .

(١) نعهد حفظ غاتم ، المنظمات الدولية ص ٣٧٠ .

ملاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تمثل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة . ولما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقول خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالأسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجرىها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجرىها إذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن .

وقد قام المجلس بتقسيم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس . أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس ، أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدي مساهمة ذات قيمة فى أعماله .

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينص عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن تشبه المساهمة بالتشاور^(١) .

المصلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تهازن بتلك التي وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة . ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قد دعا في كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما . كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمات الاقتصادية الاقليمية ، كمجلس أوروبا ، وذلك عن طريق تبادل المثلين والوثائق والاستشارات والمعلومات (١) .

الاجراءات في نطاق المجلس :

١ - اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي لائحة اجراءاته ومنهـا طريقة اختيار رئيسه (المادة ٧٣ / فقرة ١) . وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التي يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٧٢ / ٢) .

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التي تتبع أمامه . وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين في العام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالي له ، بشرط أن يكون أحدهما قبل الأسبوع الأول من أبريل ، والثاني قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة قرابة شهر .

ويجوز أن يجتمع المجلس في دورة غير عادية بناء على قرار يصدره بذلك إذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبية الأعضاء أو الجمعية

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامّة أو مجلس الأمن (المادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) ، ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائباه في الأربعة الأيام التالية لتقديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانية أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية في الموعد الذي يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) .
ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية في الموعد الذي يحدده (المادة ٤ من اللائحة الداخلية) .

والأصل أن ينعقد المجلس في مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده في أي مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) .

وبالنسبة لاعداد جدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للأمم المتحدة هو الذي يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضه بعد ذلك على المجلس لاتقراره .
وتقضى اللائحة بأن المجلس ينتخب سنويا في بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتناوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربية ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى في انتخاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافي العادل ، وبالا تجمع أي مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) .

(١) راجع في التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية من ١٩٤٦ .

(٢) المادة السادسة من اللائحة الداخلية .

(٣) تراجع المواد من ٢٠ - ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١١٩٣ الصادر من المجلس في ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ .

ويمتحن رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهاؤها وإدارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، وإعلانها ... الخ .

وتسرى على الإجراءات المتبعة في هذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العامة .

٢ - لجان المجلس :

يمصرف المجلس شئونه عن طريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية إقليمية ولجان أساسية ، ولجان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الإقليمية :

نظرا لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التي توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشئ أربع لجان اقتصادية إقليمية هي اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المناطق المنتمية لها أو من الدول الأعضاء التي لها مصالح خاصة في المناطق الجغرافية المعنية .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنة الإحصاء :

وهي تقوم بدراسة وسائل تنمية الإحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تسهل عملية مقارنة الأرقام في الإحصاءات التي تقوم بها الدول المختلفة .

لجنة السكان :

وهي تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولي بشأن الاتجاهات الخاصة بالسكان والعوامل المختلفة التي تؤثر في السياسات القومية بشأن هذه المشكلة .

لجنة التنمية الاجتماعية :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية في الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيلة بتعزيز التقدم الاجتماعي ، وتحسين تفكير الإنسان .

لجنة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف مجالات الحياة ، وإزالة كل أنواع القيود التي تعوق تقدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهذا الشأن ، واتفاقية دولية كذلك .

لجنة حقوق الإنسان :

وهي من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الإنسان ، وبحث طريقة حملتها في المجال الدولي . هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمي لحقوق الإنسان ، ومشروع المعهدين الدوليين بشأن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوقه السياسية والمدنية .

لجنة المخدرات :

وتعمل هذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسربها الضار للإنسان .

لجنة التجارة الدولية :

وتتولى دراسة التطورات التجارية الدولية ، والوسائل التي يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول النامية (١) ،

اللجان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هذه اللجان الى قسمين : لجان اجرائية ، ولجان موضوعية :

لجان اجرائية دائمة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

اللجان الموضوعية الدائمة :

١ - لجنة المعونة الفنية :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التي تقدمها الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المفروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المشغلة .

٢ - لجنة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التي يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة في الدول النامية .

(١) تراجع تفاصيل أخرى بؤلف الدكتور محمد حافظ غلام المنظمات الدولية من ٢٠٢ وما بعدها .

٢- لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير السكن للملايين في البلاد النامية .

٤ - اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقدم التكنولوجى في برامج التنمية التى تتم في البلاد النامية .

٥ - لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها .
وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنة للموارد الطبيعية ،
ولجنة لتخطيط التنمية .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

أولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا في بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، إذ وكل إليه أمر الاشراف على ادارة الدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولما كان الاستعمار قد انقضى — على الأقل من الوجهة الرسمية بصور ميثاق الأمم المتحدة — فإن المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية . ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية — ولو أنها تدخل في دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتالي تدخل في جملتها في نطاق عمل المجلس

الاقتصادي والاجتماعى - الا انها تتميز بتوجهها الى قطاع من الاقاليم الدولية حرمت من أبسط حقوقها الدولية . وقاست الكثير من انظم الاستعماري ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر . تحتاج الى تفصيل هيئة معينة لتولى المهام الوظيفية فيها ، وهذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية . ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعى .

وقد بينت المادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنصها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة في المادة الأولى من هذا الميثاق هي :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين .

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى والاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التى تعرب عنها بلاء حريتها وطبقا لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

(ج) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض .

(د) كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضاء وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة ٨٠ .

ثانياً : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشبه وضع مجلس الوصاية ، وضع المجلس الاقتصادي والاجتماعى من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلاً ، وانما يخضع في ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المادتان ٨٣ : ٨٥) من الميثاق .

أما عن أساليب ممارسة المجلس وظائفه ، فانه يمكننا أن نجعلها في المسائل الآتية :

١ - يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم - كان كل اقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة في كل اقليم مشمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنوياً للجمعية المذكورة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة (المادة ٨٨) وأعطى الميثاق لمجلس الوصاية في الفقرة (١) اختصاص النظر في هذه التقارير . ونرى أن للمجلس بناء على هذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هذه الادارة . وأن يقدم ملحوظاته عنها الى هذه السلطة .

٢ - يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية . ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) .

٣ - ينظم المجلس زيارات دورية للاقليم المشمول بالوصاية في اوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ / ٢) .

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله في تقريره السنوى الذى يقدمه الى الجمعية العامة ، وله أن يوصى - بحسب ما يراه ملائماً - سواء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو الدول الأعضاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته .

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظم الوصاية تحد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فإنه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التي يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغي أن نذكر أن الاتجاه العملي للمجلس قد ندنا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التي تتم في الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التي تضعها الدول المستولة من ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التي تدير الأقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتائيا في العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجيب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التي تتم له يصد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا في المجلس ، أنه لا يتطلب في ممارسته لاختصاصه بقبول المرائض وفحصها ، أن تقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل في عهد العصبة ، وإنما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التي تترور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المستولة عن

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٤ •

الادارة لتتولى التطبيق عليها ، ولا يبحث المجلس في مصدر هذه المرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقدمة من أشخاص غير مقيمين في الاقاليم الموضوع تحت الوصاية . ويستطيع المجلس - بنسب على هذه المرائض - أن يرسل بمثل لاستطلاع الرأي ثم يرفض (١) أو يقبل الشكوى ، وفي الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه .

ثالثا - الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي حددتها المادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الاقاليم اذخلة في الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

١ - (أ) الاقاليم المشمولة الآن بالانتداب .

(ب) الاقاليم التي تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية .

(ج) الاقاليم التي تفسمها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسؤولة عن ادارتها .

٢ - أما تعيين أى الاقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شأن ما يعقد بمعد من اتفاقات .

وقد خضع لنظام الوصاية الدولي من الاقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة اقاليم ، هي : « تنجانيقا - رواندا أوروندى -

(١) جرت عادة المجلس على رفض المرائض المقدمة ضد قضية الاقليم ، أو تلك المتعلقة بنزاع قضائى « المادة ٨١ من اللائحة الداخلية للمجلس » .

(م ٢٧ - المنظمات الدولية)

الكهرون الفرنسي — الكهرون البريطاني — توجو الفرنسي — توجو البريطاني — ساموا الغربية — غينيا الجديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحدة الأمريكية •

مشكلة ناميبيا :

من المشاكل الأساسية فى جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلة ناميبيا • فقد خضع هذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحاد جنوب أفريقيا •

وكان المفروض أن يستقل هذا الاقليم أو أن يخضع لنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة « الأقاليم أ » ، ولكن اتحاد جنوب أفريقيا رفض عقد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن •

وقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفتت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضعا للوصاية ، وللأمم المتحدة أن تعارض سلطات الاشراف عليه •

وفشلت هذه المحاولات فى اقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتخلى عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحدة تقرر فى عام ١٩٦٦ انتهاء انتدابها على الاقليم ، واخضاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقد التى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب •

وأنشأت الأمم المتحدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار في ادارته كجزء من اقليمها .

وفي عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العامة تغييرها اسم الاقليم - بناء على رغبة سكانه الى اسم ناميبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا » وشهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ - حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحدة ممثلة في مجلسها الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وجنوب أفريقيا في سبيل نزع يد جنوب أفريقيا ومنح الدولة الأخيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن في خصوص ما تقوم به هذه الدولة باعتبارها قائمة على الاقليم المحتل .

على أن الخطوات الأخرى التي لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهي تلى التدابير التي اتخذتها الأمم المتحدة في سبيل الارتقاء بشعب ناميبيا والوصول به الى مرحلة الحكم الذاتي أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(١) انشاء مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا :

وهو جهاز لادارة الاقليم نيابة عن الأمم المتحدة . ولأول مرة تقيم الأمم المتحدة جهازا يتولى مسئوليات الادارة في اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر .

ورغم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشئ معهدا خاصا في عام ١٩٧٤ لكي يزود الشعب الناميبي بالتعليم والتدريب الضروريين لتقوية جهودهم في النضال من أجل الحرية ، وأن يمددهم لتولى الأمور في دولة ناميبيا .

وقد أقيم هذا المعهد في إقليم زامبيا المجاور لناميبيا (الوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى ويندهوك عندما ينتهي الاحتلال غير الشرعى للإقليم . ويسدو أن ما يبذله هذا المجلس له أهميته الحيوية لأن كافة هذه الشعوب تنقصها الخبرة والدراية لبناء الدولة ، من هنا تأتي أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهذه المهمة .

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للإقليم وتعيين ممثل شرعى له :

في دورة خامسة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل ناميبيا أقرت اعلانا وبرنامج عمل في هذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانها احتلال الاقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحاد جنوب أفريقيا من الاقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقه في تقرير المصير والاستقلال .

أما بخصوص برنامج العمل ، فقد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقدم المساعدة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقديم أية مساعدات عسكرية لاتحاد جنوب أفريقيا .

ولا شك أن هذا الاعتراف وتحديد من يمثل هذا الاقليم في التعامل الدولى له أهميته الفائقة في مجال تقرير المصير .

(ج) تحديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير . وقد قرر مجلس الأمن بهذا الصدد (١) أنه لى يتمكن شعب ناميبيا من أن يقرر

(١) القرار رقم ٢٨٥ الصادر في ٣٠ يناير عام ١٩٧٦ .

بحرية مستقبله ، فإنه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت اشراف
ورقابة الأمم المتحدة لاقليم نامبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا .

ويسود أن المجلس كان يواجه المناورات التي كانت تقوم بها
حكومة جنوب أفريقيا لتقسيم الاقليم حيث أعلنت ضمها لاقليم
نامبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعد
مدعية أنها تنفذ قرار مجلس الأمن آنف الذكر وكانت جميعه وطنية
قررت الجمعية السابعة للأمم المتحدة أنها غير شرعية ولا تمثل أمانى
الشعب .

وقد استقل هذا الاقليم في مطلع هذا العام وصار دولة مستقلة
فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة .

وقد طبقت الفقرة (ب) الخاصة بالاقاليم المقتطعة من دول
الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية ، على اقليم واحد فقط هو
الصومال الايطالى . وقد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنة
مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحدة حتى حصل
على استقلاله في عام ١٩٦٠ . أما بخصوص الفقرة (ج) الخاصة
بالاقاليم التي تضمها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن
ادارتها ، فهي لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، إذ أنه من المستبعد
أن تقدم احدى الدول طوعية على وضع أحد الاقاليم التابع لها
تحت الوصاية (١) .

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد قام
مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لاطاليا ، الدولة المسؤولة عن
الادارة ، حقوق في هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجع الى
أن ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحدة في ذلك الوقت ، وبوت ، المنظمات
الدولية ، المرجع السابق ص ٦٩ .

٤ - اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى إقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية . لذا نشأ عن مشكلة هامة بهذا الصدد هي : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المستولة عن الادارة . وهي القوى التي كانت تمارس الانتداب على أقاليم الوصاية (١) . أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيد بأنها الدول المستولة عن الادارة ، وفي العمل نجد أن هذه الدول هي التي تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط . ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن - في حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه . لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا في هذا الاتفاق .

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لأشراف الأمم المتحدة على الاقليم . وكذا الأساس الذى يخول للدولة المشرقة أن تسدير الاقليم . كما يوضح الاتفاق السلطة التي تقوم بالادارة . وعلى ذلك نجد المادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، في كل حالة الشروط التي يدار بمقتضاها الاقليم المذخور بالوصاية ، ويعين السلطة التي تباشر ادارة ذلك الاقليم » .

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المستولة عن الادارة أن تخير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض إرادتها ، إذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن . لذا وجدنا المادة ٧٩ تقرر « شروط

(١) تفسر المادة ٨١ مع ذلك أن السلطة التي تقوم بالادارة يمكن أن تكون دولة أو أكثر أو هيئة الأمم المتحدة نفسها . في الحالة الأخيرة تبرم هي نفسها الاتفاق وتوافق عليه .

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرأ ن بعد عليها • ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التي يعطيا هذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة في حالة الاقاليم المشمولة بـمنداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ، هذا مع مراعاة أحكام المادتين ٨٣ ، ٨٥ في شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » .

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انتهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا لانتهاء • سوى الاتفاق الخاص بـمولانا الذي حدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر سنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) • ولقد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقوة ، أن تحدد فترة لوصول الاقليم الى مرتبة الاستقلال أو الحكم الذاتي وبالتالي لانتهاء الوصاية •

ولم يمنع هذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انتهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحريرية تجتاح مختلف دول العالم • وفي ساحة الجمعية العامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تستخدم الدول المسئولة عن ادارة الاقاليم الموضوعة تحت وصايتها • الى الجمعية العامة ، التدابير التي اتخذتها للوصول بهذه الاقاليم الى مرتبة الحكم الذاتي أو الاستقلال ، حتى يحدد موعد انتهاء تاريخ الوصاية •

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هذا الاتجاه في الجمعية العامة وأدى الى تصفية الاقليم الخاضعة للوصاية عدا اقليم جزر المحيط الهادى على ما قدمنا • ولا شك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التي تحمد للأمم المتحدة •

• دور الجمعية العامة ومجلس الأمن في مسائل الوصاية:

حدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في الاشراف على الاقاليم الموضوعة تحت الوصاية • فالجمعية العامة

« تتأثر وظائف الأمم المتحدة فيما يفتقر باتفاقات الوصاية على كل المساحات التي لم يمنح على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل في ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها » (المادة ٨٥ من الميثاق) في حين « يساند مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل في ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المادة ٨٣ فقرة ١) . ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة في القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٢/٨٥) . كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية في مباشرة وظائف نظام الوصاية في مختلف الشؤون للمواقع الاستراتيجية (المادة ٨٣/٣) .

ومع ذلك ، فإن ما يجري عليه العمل في الأمم المتحدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها في فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هذا العمل الى اللجنة الرابعة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة (١) .

ومع ذلك فلتعد قامت اللجنة الرابعة المذكورة في كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للأشخاص والهيئات ، وإن كان الفحص المبسوط للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية .

ونفس هذا الحكم يصدق تماما بالنسبة لمجلس الأمن . الذي ترك مهمته في شؤون الوصاية لمجلس الوصاية (٢) .

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٢ .

(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية في قرار أصدره عام ١٩٤٩ . مخولا للأخير نفس الصلاحيات التي يمارسها في المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليقات بهذا الشأن . وقد اتسرتت الولايات المتحدة الأمريكية بالوصاية على الاقليم الاستراتيجية بمقتضى اتفاق وصاية صدق عليه مجلس الأمن في ابريل عام ١٩٤٧ ، وهذه المناطق هي جزر مارشال وكارولين وماريانا عدا جزيرة جوام .

ولكن الى أى مدى يتسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير وإصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى . ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة . لذا فقد اقترح بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق . ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص في صلب الميثاق . ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بياناً تفسيرياً ، أجمع في تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية . قررتا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها . وإن لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) . خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) .

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها في نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فمعنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى تومسية تصدر في هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أساس المخالفات .

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٢٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هي الوقف عن العضوية أو الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تطبق في هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فإنه من الشكوك فيها اذا كان يترتب عليه التخلي عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ - الاجراءات في نطق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضم لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقد وضع المجلس عمده اللائحة بالفعل • وقد تضمنت هذه اللائحة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين للرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنوياً • ولقد نص الميثاق على وجوب أن تتضمن اللائحة الداخلية النص على دعوة المجلس للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (المادة ٩٠/٢) • وقد جرى حكم اللائحة على جواز عقد دورات استثنائية بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو أغلبية أعضائه •

(٢) فروع المجلس :

رغم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية في انشاء لجان تابعة له ، مثلما فعل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي ، فإن ذلك لم يمنع المجلس من تشكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للمرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

١ - المنازعات القانونية :

يقوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقوم بالفصل في المنازعات القانونية هيئة قضائية كما ألحنا من قبل ،

(١) بويت ، المزعج السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي ص ٢٠١ •

وقد ألزمت نصوص الميثاق مجلس الأمن بأن يراعى نوصية الأطراف بعرض منازعاتهم للقانونية على محكمة العدل الدولية (المادة ٣٦/٣) (١) . ويتفق ذلك مع ما جاء بالمادة الأولى من الميثاق من أن من أهداف الأمم المتحدة العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية على أساس من احترام قواعد القانون الدولي .

٢ — محكمة العدل جهاز رئيسي للأمم المتحدة :

ولهذا جملت المادة ٧ من الميثاق من محكمة العدل الدولية واحدا من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة . كما نصت المادة ٩٢ منه على أن محكمة العدل الدولية هي الاداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة .

ومن التفسيرات الأساسية التي جاء بها ميثاق الأمم المتحدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهد العصبة (٢) أنه الحق انظام

(١) هناك خلاف في الفقه حول تعريف المنازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دولية يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولي المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياسية ، فهي لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية الحالية ، وهناك من يرون أنها منازعات تتعلق الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تصديق المبدأ القانوني ، في حين أن المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجه الرأي الراجح الى أن ارادة الأطراف المتضاربة هي التي تستطيع أن تحدد مسة النزاع ، فإذا كانت رافضة في حله ونفسا للقانون الدولي ، كانت المنازعة قانونية ، أما اذا لم تكن رافضة في تطبيق المبدأ القانوني السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع في هذه الفقرة محمد حافظ غانم ، الأمن الدولي ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ من ٩٢٤ .

(٢) أعد بروتوكول خاص بلقضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة بمسقطه عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانوني ، حيث يلزم قبول البروتوكول الانساق لكي تعتبر الدولة عضوا بعصبة الأمم ، يراجع جيه هارلد غلان ، القانون بين الأمم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

الأساسي للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل أعضاء الأمم المتحدة مشتركين في النظام الأساسي للمحكمة (١) .

ومن النتائج التي تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلي :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة في اختيار قضاء المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسي للمحكمة) .

ثانيا : لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه في أية مسألة قانونية . كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية انداخلة في نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) .

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكونون أطرافاً فيها . وإذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) .

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذي تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسي للمحكمة) . كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات . وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة والمسجل (المادة ٨٢ من النظام الأساسي للمحكمة) .

(١) نصت المادة ٩٢ من الميثاق على أنه « يعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، أطرافاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية » .

خامسا : يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لساير الدول الأخرى أن تتقاضى إلى المحكمة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في المعاهدات المعمول بها (المادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة) (١) .

سادسا : يجرى تعديل النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة في ميثاق الأمم المتحدة لتعديل الميثاق (المادة ٦٩ من النظام الأساسي) ، وإذا ما رأت المحكمة اجراء تعديلات معينة في النظام الأساسي ، فانها تبذلها الى الأمين العام ليتولى اتخاذ اجراءات التعديل (المادة ٧٠ من النظام الأساسي) .

سابعا : اذا رأت المحكمة اتخاذ تدابير مؤقتة لازمة للدعوى ، فانها تبذلها لأطراف الدعوى وللمجلس الأمن (المادة ٤١ من النظام الأساسي) .

ثامنا : اذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول اطراف في النظام الأساسي للمحكمة على احوالة المنازعات الناجبة بينها الى محكمة تنشأها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، تعين احوالها الى محكمة العدل الدولية (المادة ٣٧ من النظام الأساسي) .

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضية ترفع أمامها على يد الأمين العام للأمم المتحدة (المادة ٤٠ من النظام الأساسي للمحكمة) .

(١) نظرا للصفة القضائية للمحكمة ، فله من المسلم به أن علاقتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنسبة للفرع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترسل تقارير عن أنشطتها في البداية ، ولكنها الآن ترسل مثل هذه التقارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل في أعمالها من الجمعية العامة أو من الأجهزة الأخرى ، وإنما كل ما يعنيه هو أن المحكمة تحيط بالجمعية العامة ، وأعضاء الأمم المتحدة علما بما تقوم به من أنشطة ، نظرا للدور الهام الذي طمعه أحكامها في توضيح القواعد القانونية الدولية ، وتطويرها .

عاشرا : تتلقى الجمعية المسامة للأمم المتحدة تقريراً عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ١٥/٢) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة في أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علماً بأعمالها .

٣ - صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولي :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لقرارها .

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت في لاهاي عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الاساسي للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلس العصبة وجمعيةها بمعد ادخال بعض التعديلات عليه في ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ . وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي . بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداء من عام ١٩٢١ . وأن بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانوني (١) .

(١) يراجع في التفاصيل : دراسة مورتي Murty من تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حابد سلطان ، القانون الدولي المسام في وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيب ، التساوت الدولي العلم ، ص ١٦٤ طبعة ١٩٦٦ .

هذا وقد خضع النظام الاساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي لعدة تعديلات نتيجة لما أسفر عنه العمل من نقص في احكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استجعت زيادة عدد القضاة ، وإبقاء نظم نواب القضاة ومنهم من مزاوله بعض الاعمال ، وقد اعتدت بعض هذه التعديلات في عام ١٩٢٩ ، وادخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث أصدرت جمعية العصبة قراراً بحل المحكمة ، وبدأت بمسدها المحكمة الجديدة في مزاوله اعمالها ابتداء من ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ ، في نفس المكان ، وينفس لجهزة المحكمة القديمة ، مورتي ، المرجع السابق ص ٦٩٩ .

ولقد توقف العمل بالمحكمة منذ عام ١٩٤٠ بمعد قيام الحرب العالمية الثانية . وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية . وقد عرض بهذا الصدد اقتراحان على المؤتمر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارثون أوكس ، والثاني لجبة من الفقهاء اجتمعت بواشنطن في أبريل عام ١٩٤٤ . وينتجس أحدهما الى الابقاء على المحكمة الدولية على النحو الذي كانت عليه في عهد عصبة الأمم ، والثاني يستهدف تعديل هذا الوضع ، وإنشاء محكمة دولية جديدة . ورغم أن النصر قد انعقد للرأي الثاني ، إلا أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد انتهى الى ضيفة نوقية . لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسايرها حتى النهاية . ونستطيع أن نقرر أن المؤتمر كان على استعداد لأن يقبل فكرة استمرار المحكمة . إلا أن صعوبة رئيسية ثارت ، هي استحالة الحصول على موافقة جميع الدول التي انضمت الى النظام الأساسي للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانية ، واختفاء عدد كبير من الدول التي كانت أعضاء في المحكمة . ووجود طائفة من الدول التي ترغب في الانضمام الى المحكمة الجديدة (١) . فضلا عن أن هناك رغبة في أن تنتهي هذه المحكمة . كما انتهت عصبة الأمم التي أنشأتها ، وكانت تعمل فيكنفها ، رغم استقلالها عنها .

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هي الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولم يكن مثلا في مؤتمر الأمم المتحدة سوى ١٧ دولة فقط منها . كما كانت هناك ١٨ دولة ليست مضا بالمحكمة القديمة . ولما كان الرأي قد استقر على إلحاق النظام الأساسي للمحكمة بيثاق الأمم المتحدة ، فقد كان من الضروري لكي يسوى هذا النظام من الناحية القانونية ، دعوة جميع الأطراف في النظام الأساسي لتعديل هذا النظام من ناحية ، وأن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه من ناحية أخرى . هذا مع مراعاة أن من بين أعضاء المحكمة طائفة من دول المحور التي تسببت في الحرب النقصية ، ولم يكن بالإمكان دعوه هذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة . راجع على الخصوص على صديق أبو هيف ، القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٦٦٤ .

ومن ناحية ثانية كان لابد من الاستمرار في الانتفاع بالثروة القانونية التي خلفتها المحكمة القديمة . والتقاليد التي رسخت فيها وأوجدت نظاما للإجراءات والتقاضى كان له أثر في استقرار العمل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ، وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة .

لذا أقر مؤتمر سان فرانسيسكو النظام الأساسى لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبا عن النظام الأساسى للمحكمة السابقة ، كما عالج في العديد من النصوص مسائل الانتقال والوراثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن .

١ - نص ميثاق الأمم المتحدة على أن المحكمة تقوم بعملها الأساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى . وجزء لا يتجزء من الميثاق . والواقع أن هذا النص أئسار الى الارتباط المريح بين المحكمتين ، والى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) .

٢ - اعتبر النظام الأساسى الجديد أية إحالة الى المحكمة القديمة في اتفاقات أو معاهدات بمثابة إحالة الى المحكمة الجديدة (المادة ٣٧/٥) .

٣ - كما اعتبر النظام الأساسى للمحكمة التصريجات انعازة ينقتضى حكم المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة الدائمة

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسى للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد فى المحكمة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، سلمى ميد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ ، ولا شك أن الاحتفاظ بالفهارس وأحكام المحكمة القديمة ، يسهل للقضاة الجدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليد التى وضعتها الأخيرة فى الميدان القضائى . يراجع مؤلف الدكتوراة مائسة راقب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

للعدل الدولي • المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول المتحارفات
هذا النظام الأساسي ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة المسئلة
الدولية ، وذلك في الفترة الانتقالية من مدة سريان هذه التشريعات
ووفقا للشروط الواردة فيها •

رابعا : تنظيم المحكمة :

ما هي الأسس التي تحكم تنظيم محكمة العدل الدولية ، وهذا هو
الأسلوب الذي تعمل به ؟

للإجابة على هذا السؤال استعتمدت في البداية عن تشكيل المحكمة
وتعيين اختيار قضاتها وجلساتهم ولما وافقت أمامها ، ومدى قوتها
الالزامية •

(١) تشكيل المحكمة :

نستطيع أن ننقش الخصائص العامة المؤثرة لتنظيم الأجهزة
القضائية واضحة في تشكيل محكمة العدل الدولية ، فالتيقن يضع
نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفلهم حصانهم ويحدد من
التأثر بأية اعتبارات سياسية أم مادية •

فالنظام الأساسي يقرر أن هيئة المحكمة تتكون من قضاة
مستقلين ينتخبون عن الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية •
الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتميين في أرفع المناصب
القضائية ، أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاءة في القوانين
الدولي ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظام المحكمة) •
ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسي للمحكمة على أن يحدد صفات
من يصلحون لهذه الوظيفة الهامة ، على خلاف الأجهزة الأخرى ،
فلم نر نما يحدد صفاتهم • وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا
له خبرة قانونية عالية سواء في المجال القضائي أم في مجالات
المعمل القانوني الأخرى كالفقه • ويجب أن تتأكد هذه الصفة
(م ٢٨ — المنظمات الدولية)

بترشيح من شعب أهلية مختصة في محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التي كانت ممثلة فيهما) أو شعب أهلية تعينها الحكومات بالنسبة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة في محكمة التحكيم الدائمة (١) . وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في نفس الوقت . والذي يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوي أسماء جميع المرشحين . ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر . والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ٢/١٠ من النظام الأساسي) . وإذا لم تتوافر الأغلبية يجوز إعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) . وإذا لم تتوافر الأغلبية يتسولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، ويسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لقراره . فإذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات في الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) .

(١) - أجازت المادة ٢/١٣ للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسي للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٢/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التي يمكن لكل هذه الدول أن تشترك في انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد أوضح المجلس في قراره الصادر في ١٥ أكتوبر عام ١٩٤٩ أنه يكفي أن تصدر هذه الدول إعلانا يتضمن تعهدا بالنزول على حكم المحكمة في القضايا التي ترفع إليها ، سواء في نزاع منفرد أو عدة منازعات . راجع في هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولي العلم طبيعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) . ومن قبيل ذلك أيضا ما نصت عليه المادة السادسة من أنه من المرفوب فيه أن تقسم كل شعبة أهلية قبل تقديم أسماء المرشحين .

(٢) النظام القانوني لقضاء المحكمة :

لقد حرص نظام المحكمة على أن يكفل لقضايتها الزمام والاستقلال في تأدية عملهم • وعدم خضوعهم لاعتبارات تتعلق بموالاة دولهم • يمكن أن نجملها في الآتي :

١ - لا يجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو إدارية ، كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل المهن الحرة ، كما لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفة وكيل أو مستشار أو محام في أية قضية • ويمتنع عليه الاشتراك في الفصل في أية قضية سيجي أن كان وكيلاً عن أحد أطرافها أو مستشاراً أو محامياً أو سبق عرضها عليه بصفته عضواً في محكمة أهلية أو دولية ، أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى •

٢ - ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابهم وتتجدد ولاية خمسة منهم بعد مضي ثلاث سنوات وخمسة آخرين بعد ست (١٣ م) وهي مدة طويلة نسبياً تكفل لهم الاستقرار وتجنبهم خشية الخضوع السريع لدولهم الأصلية •

٣ - يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

باستشارة محكمتها العليا وما في بلدها أيضاً من كليات المحققين ومدارسها ، ومن المصالح الأهلية والفروع الأهلية للمجalic الدولية المتفرعة لدراسة القانون) •

(١) يراجع في تفاصيل هذه الحصانات مقال لمورنسن

بعضوان :

The International Court of Justice, its role in Contemporary International relations, International organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانية المحمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخدمة (م ٣٢) •

٥ - لا يفصل عضو المحكمة من وظيفته الا اذا اجمع سائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ - تكفل المادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظام الأساسى للمحكمة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٣) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين سائر فروع المنظمة الدولية • ولكن هذا الاعتبار غير مطلوب فى قضاة المحكمة • القصد الأساسى هو كفائة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا يتوافر هذه الاعتبارات فى المنازعات القانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما منفقا • ويوجد من بين المصادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقرر المادة ٣٨ من النظام الأساسى لها « المبادئ العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتعدنية • The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هذا النص ونص المادة التاسعة الذى يقرر أنه « على الناخبين عند كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبون حاصلين على المؤهلات المطلوبة اطلاقا • بل ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كميلا بتمثيل المذنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسية فى العالم » • ويطلق لوترباخ على هذين النصين بقوله « يبدو أن المؤلفين قد قصروا أن المبادئ العامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القانون الدولى ينبغى أن تجد تطبيقا مماثلا فى العلاقات بين الدول كأشخاص

القانون الدولي • ويجب على المحكمة في قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر • والمحكمة التي تشمل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية في العالم ، هي وحدها التي تستطيع أن تبلور تلك المبادئ ، والتي يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطاً (١) •

فتمثل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف في العالم هو البديل الذي اشترطه النظام الأساسي للمحكمة عن التوزيع الجغرافي العادل •

ومع ذلك ، فإنه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لها دائما ممثلون بالمحكمة • ومن ناحية أخرى • فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة على إقامة هيكل من لقضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، إلا أن النظام الأساسي للمحكمة قد أجاز للدول التي ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها • وتكون خصما في دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، وإذا كان لأحد الأطراف في دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا • ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسي للمحكمة • ويكون لهذا القاضي نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) • ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال إذ لا يعقل أن يقوم هذا القاضي المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) •

-
- (١) تنص المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية ... بصرف النظر عن جنسيتهم •
- (٢) المادة ٣١ من النظام الأساسي للمحكمة •
- (٣) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ •

خلاصة : اختصاص المحكمة :

المقصود السجل التولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائي ، ثم اختصاص افتائي ، أو إبداء آراء استشارية • وستعرض للمهنيين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائي للمحكمة :

نستطيع أن نحده من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضي أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التي يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء المجتمع الدولي •

١ - ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حدد الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التي يجوز لها التقاضي أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد : نص المادة ٣٤ التي تنص على أنه « للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافا في الدعاوى التي ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التي لم تجز الانضمام إلى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسي يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه (١) •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد العائدين أن يكونوا أطرافا في قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن — لدولة — أعمالا لا اعتبارات الحمالية الدبلوماسية — أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات ، ولا لاية وحدة سياسية بحلاف الدول أن تكون طرفا

(١) راجع الدكتور حليم سلطان ، القانون الدولي العلم في وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرحل ، القانون الدولي العلم طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٤ •

في قضايا دولية أمام المحكمة • وتطبيقاً لذلك حكمت محكمة العدل الدولية بعدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانية ضد إيران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعدل دعوى أقامها ضد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحد زعماء قبائل الهنود الحمر (١) •

على أنه من الملاحظات الصادرة أن محكمة العدل الدولية تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقي ، وأن التلازم بينها وبين دائرة العضوية في الميثاق ليست متطابقة تماماً (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظام الأساسي أجازا للدول غير الأعضاء التقاضي أمام المحكمة بطريقتين :

أولاً — بأن يكونوا أطرافاً في النظام الأساسي لها : وفي ذلك تنص المادة ٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم إلى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشروط تصدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المادة الخامسة والثلاثون فقرة ١ من النظام الأساسي للمحكمة على أنه : « للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن يتقاضوا إلى المحكمة » • وتطبيقاً لذلك أصدرت الجمعية العامة قراراً في ١١ ديسمبر عام ١٩٤٦ حددت فيه شروط الانضمام للنظام الأساسي للمحكمة على النحو الآتي :

- ١ — أن تقبل الدولة النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية •
- ٢ — أن تتعهد بالقبول على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية تكون طرفاً فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصوص

(١) يراجع حبيب سلطان ، المرجع السابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجليبي ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ •
(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار إليه سابقاً ، ص ٢٧٠ •

عليها في المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة (١) .

٣ - أن تقبل المساعدة في نفقات المحكمة بالقدر الذي تحدده الجمعية العامة . هذا وقد انضم الى النظام الأساسي للمحكمة وفقاً لهذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشتنشتاين .

غليبا - أن تقبل في تصريح رسمي اختصاص المحكمة بالنسبة لقضية معينة أو عدة قضايا ، دون أن تكون عضواً لا بالنظام الأساسي للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحدة . وقد نصت على هذه الحلة المادة ٣٥/٢ بقولها : « يصعد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد أصدر مجلس الأمن قراراً في ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حدد فيه هذه الشروط بأنها :

١ - يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحها بقرار فيه قبول اختصاص المحكمة كما تمتد في ميثاق الأمم المتحدة ، والنظام الأساسي للمحكمة ولائحتها الداخلية .

٢ - أن تقبل الدولة الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٩٤ من الميثاق (٢) .

٣ - أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية (٣) .

(١) يراجع التقرير الرسمي لمجلس الأمن لعام ١٩٤٦ ، اللقاء ٢٨٠

ص ٥٠٩ .

(٢) نصي المادة ٩٤ على ما يلي : « ١ - يعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفاً فيها . ٢ - إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس - إذا رأى ضرورة لذلك - أن يقدم توصياته أو أن يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

(٣) التقرير الرسمي لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقاء ٦٧ ،

ص ١٦٩ .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هذه الدولة لا تمهّد
- بمقتضى هذا التصريح - أن تقيم دعوى أمام المحكمة ضد
طرف قبل الاختصاص الإلزامي للمحكمة - بدون موافقة المراجعة^(١) .

ومن ناحية أخرى سمح النظام الأساسى للمحكمة للدول التى
يكون لها مصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمة ،
بحيث يؤثر فيها الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضية بشرط
إذن المحكمة (المادة ٦٢) • كما أنه إذا كانت المسألة المعروضة
تتعلّق بتأويل اتفاقية بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضية ،
فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخير • ويحقّ لكل دولة
تخطر على النحو المتّضح أن تتدخل فى الدعوى • فإذا هى استعملت
هذا الحق ، كان التأويل الذى يقضى به الحكم ملزماً لها
(المادة ٦٣) •

ولا شك أن هذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضاء فى الميثاق
أو النظام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المادة ٣٥
من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمة ، عندما تتوافر تلك الظروف
التي أوضحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العدالة ، وتقرب
المحكمة من فكرة العالمية •

وإذا كان لا يجوز للمنظمات الدولية أن تدعى أمام المحكمة ،
فإن النظام الأساسى قد سمح لها أن تتدخل فى قضايا معروضة
على المحكمة ، سواء بناء على طلب المحكمة ، أو بناء على مبادرة
منها • لكن هذا التدخل يقتصر على إبداء المعلومات المبدئية فى
القضية • ولقد نصت على ذلك المادة ٣٤/٢ بقولها : وللمحكمة
أن تطلب من الهيئات الدولية العامة المعلومات المتعلقة بالتضايقات
التي تنظر فيها • وتتلقى المحكمة ما يقدّمها به هذه الهيئات

^(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق من ٧٠٢ •

من المعاملات • كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في لوائحها الداخلية » • وإذا اتصل النزاع المعروض على المحكمة بتأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو في تأويل اتفاق دولي عقد على أساس هذه الوثيقة ، فعلى مسجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرسل إليها صوراً من المحاضر والأعمال المكتوبة •

وواضح أن هذه الحالات ليست من حالات التقاضي ، وإن صدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشخاص قانونية غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر في سير المنازعات الدوائية (١) •

ب - فيما يتعلق بالموضوع :

نصت المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة على أن ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بمصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة ، أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها •

المسائل التي يتفق الأطراف على إحالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسي للمحكمة بأن العبرة في تكييف المسألة بأنها سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونية فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف • والحقيقة أن هذا الميل

(١) ينتقد العديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من اللجوء إلى محكمة العدل الدولية ، وقد قدمت اقتراحات عديدة للسماح لها بهذا الحق • يراجع في التفاصيل ، الدكتور إبراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السلسلة الدوائية ، عام ١٩٧٣ العدد ٢١ من ٦٧ • وهناك من يرون أن نصوص النظام الأساسي للمحكمة تسمح باعتبار الأمم المتحدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه في المادة ٢٤ يراجع :

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا . وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو في الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولي الحالي . لذا رأينا المحكمة تتوقف في أحيان كثيرة عن إصدار حكمها في مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر في القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة . هذا ما رأيناه بوضوح في قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى . فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها في اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها . وأوصت الأطراف بأن يقوهوا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة : ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة (١) .

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

٤٠٤٣

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التي تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التي قد تنشأ بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها . ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يمين بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على إحالة المسائل اليها وفقا للفترة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات هو من مميم الوظيفة القانونية بشكل عام .

(١) راجع للدولف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Égyptienne de droit international, 1973, p. 270.

المسائل المنصوص عليها في الميثاق :

وقد أشارت الفقرة الثانية من المادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة » • ويبدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة • وقد وضع لمواجهة نص المادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثاق التي تطلبت من مجلس الأمن أن يوصى الأطراف بالحالة منازعتهم القانونية الى محكمة العدل الدولية • ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هذه التوصية ؟

في الواقع أن سلطات مجلس الأمن في مسائل التسوية السلمية للمنازعات ليست سوى سلطات توصية ، ومن ثم فهي ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها •

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا في قضية ويمبلدون التي ثارت بينها وبين ألمانيا حول بعض الأضرار التي حدثت لسفن تابعة لها في مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة في حالة صدور توصية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيا ، وذلك على أساس أن ما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

(١) من هذا الرأي الدكتور لبراهيم شححه ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هذا الرأي لدى الدكتور محمد حافظ غنم الذي رأى أن نص المادة ٣٦ من النظام الأساسي يقرر حالة اختصاص جديدة ، إذ أن اختصاص المحكمة في حالة توصية مجلس الأمن لم ينتج عن اتفاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن « يراجع مؤلفه » المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٤ •

يعتبر قرارات ملزمة (١) .

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة في تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الإلزامي للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات . وقد أورد الميثاق المسائل التي يغلب عليها الطابع القانوني ، والتي يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الإلزامي وهي : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولي ، تحقيق واقعة من الوقائع إذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولي ، نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض .

ج - فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولي الحالي على اعتبار رضا الدول بالتقواعد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا . وهذا ما نراه بوضوح في ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتزام اليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختياري ، ولا يجوز إجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع في القوانين الداخلية والذي يعتبر القضاء من المرافق التي يجبر الأفراد على الخضوع لها .

ومع ذلك فإن مناقشات حامية (٢) قد دارت في مؤتمر

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ - ١٩٤٨ ص ٢٠ وما بعدها - وقد مبر سبعة من القضايا في هذه الدعوى من عدم إمكان اتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن. حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضروري لصرف الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا في وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا مبررا عنه في اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) تراجع في عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف للسابق الإشارة إليه ص ١٤٤ . وجميعه بلانكرات الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الإلزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانوني الدولي أمامها •
وقد فشلت هذه المحاولة ، وإن أدت الى استمرار النظام الذي كن
متبعا في ظل عهد العصبة ، والذي يقرر ولاية جبرية استثنائية
للمحكمة في حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القانونية
على المحكمة •

عنى أن النظام الأساسى للمحكمة قد رسم عدة طرق للتعبير
عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١. — الطريقة الأولى ، وهى التى تتمثل فى عقد اتفاق خاص أو
مشاركة بين الطرفين المعنيين ، بعد نشوب النزاع بينهما • وهى
الصورة الغالبة فى اللجوء الى المحكمة • ولقد عبرت عنها الفقرة
الأولى من المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة بقولها . « تشمل
ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون » •

٢ — وقد يكون رضاء عاما يجد تعبيره فى اتفاق أو معاهدة يقتر
احالة المنازعات التى قد تنشأ فى المستقبل من تطبيقها للمحكمة (١) •

٣ — وتتمثل الطريقة الثالثة فى التصريح بقبول الاختصاص
الالزامى للمحكمة الدولية • ولقد نصت المادة ٣٦ على هذا الشرط
بقولها : « للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح

(١) توجد مجموعة ضخمة من هذه الشروط فى العديد من المعاهدات
الدولية ، وخاصة المعاهدات المتسعدة الأطراف التى تتمتع تحت اشراف
الأمم المتحدة • يراجع مقالنا عن تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات
بمجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ • هذا وقد نصت المادة ٣٧ من النظام
الأساسى للمحكمة على هذا الطعم بقولها أنه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق
معمول به على احالة مسألة الى محكمة تشتملها جميعية الأمم أو الى محكمة
الدائمة للمعدل الدولى تعين فيها بين الدول التى هى أطراف فى هذا النظام
الأساسى ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقرة الأولى
من المادة ٣٦ على أن ولاية المحكمة ، تشمل جميع المسائل المنصوص
عليها • • فى المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها • »

في أي وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبحون حاجة إلى اتفاق خاص ،
تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي
تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات
تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات •

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي •

(ج) تحقيق واقعة من الوقائع التي إذا ثبتت ، كانت خرقا
لالتزام دولي •

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ، ومدى هذا
التعويض •

ولقد وُضع هذا النص لكي يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الذين
يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الإلزامي • فهو يسمح
للدول المستعدة لقبول الاختصاص الإلزامي بأن تتنصل بهذا في
علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص
الملزَم من أن يكونوا أطرافا في نظام المحكمة (١) » •

ولقد جددت فترة اتسعت فيها الاعلانات الخاصة بقبول هذا
الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ،
ولم يبق الآن سوى ٤٦ إعلانا من هذا النوع • كما يوجد اتجاه إلى
اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) •

(١) مقال مرنس من محكمة العدل الدولية ، السابق الإشارة إليه
ص ٢٦٤ وما بعدها •

(٢) يراجع في أسباب هذا التراجع مقالا من وسائل تسوية المنازعات
في قانون المعاهدات ، السابق الإشارة إليه • وأهم هذه الأسباب متعلق
بتكوين المحكمة بشكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، وإصدارها
بعض الأحكام التي يبدو فيها تمسحها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على
ما رأينا في المرحلة الأخيرة من مركز قضائية جنوب غرب
أفريقيا •

التحفظات على الولاية الإجبرية للمحكمة :

نصت المادة ٣٦/٣ من النظام الأساسي للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الإلزامي للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول معينة بذاتها ، أو أن يقيد بمدة معينة » .

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سنوات أو عشر مثلاً ، كما أن مدى هذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح إلا في العلاقات مع دولة أخرى قبلت نفس الالتزام — ويجوز أن يتم ذلك على شرط التبادل . وفي هذه الحالة — حالة التبادل — يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التي وردت في صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) . وعلى ذلك « فإن اختصاص المحكمة لا يكون إلزامياً إلا إذا كان كلفة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الإلزامي للمحكمة بشأن هذا النوع من المنازعات (٢) » .

لذا يستطيع أحد الأطراف أن يرفض الاختصاص الإلزامي إذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قد قبله هو .

الثاني : يجب أن يكون التصريح الصادر من كل من الطرفين صحيحاً ، وسامياً . ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند إلى

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غنم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٢ . هذا وقد عيّنت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ اختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية في كل المنازعات القانونية التي تنشأ من تطبيق اتفاقية القسطنطينية المتعلقة بالملحة في قناة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها في هذه الاتفاقية .

التحديد الوقتي بتصريح آخر ، ويرفض اختصار المحكمة • على أنه يكفي أن يكون التصريحان صحيحين في وقت رفع الدعوى ، حتى لو انتهت مدة أحدهما أثناء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتقاي مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف عام ١٩٤٦ عندما أعلنت قبولها الاختصاص الإلزامي للمحكمة في المسائل التي تخرج عن صميم سلطاتها الداخلية ، صمما مقرر من « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية (١) • لأن المادة ٣٦ فقرة ٦ من النظام الاساسي تعطي للمحكمة الحق في أن تفصل في النزاع الذي يشور حول اختصاصها (٢) ، وقد بدأت بعض الدول التي كانت قد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠ (٣)

(٢) الاختصاص الانتالي للمحكمة :

قلعت حاجة ملحة منذ عهد العصبة الى وجود جهة قانونية في المجتمع الدولي تمد الهيئات التنظيمية فيه بحكم القانون في المسائل

(١) Waldock, Decline of the Optional clause, 32 BYIL, (1956), p. 244; FF. Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 32 HR 1258, 220. ويطلق لوتر بالخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتي أو التلقائي « automatic reservation » ويطلق هذه الصيغة بأنه يكفي أن تذكر الدولة أن المسألة تدخل في صميم اختصاصها الداخلي حتى تستبعد المحكمة • بدون أن تنظر في موضوع النزاع •

(٢) تراجع دراسة موزلي عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ •

المختلف عليها . لذا نظمت محكمة العدل الدولية بحيث تمارس — الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها : بإفتاء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو سائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة التي تأذن لها الجمعية العامة ، في أية مسألة قانونية (المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) .

والحقيقة أن الوظيفة الافتائية ليست بالوظيفة الهيئية أو التي لا تتميز نزاعاً كما يبدو في الظاهر ، بل أن الذي يحدث هو أن المنظمات الدولية لا تطلب الفتوى إلا إذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ، مما يجعل لرأى المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبيرة بين كافة الأطراف . لذا نرى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية — حدد نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية . وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم إصدار الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل إصدار الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى (١) ، ولتن

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل فلان ، مستنداً الى رفض المحكمة ابداء رأى استشارى في النزاع حول كاريبيـا الشرقية بسبب رفض الاتحاد السوفيتى ان تصدر المحكمة مثل هذا الرأى . راجع مؤلفه ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ص ٢٢٢ . ويقتصر بويت المنع على حالة عدم اشتراك الدولة في الاجراءات أمام مـرعر المنظمة الذى طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ . وانظر عكس هذا الرأى لدى د. محمد غنيم ، المنظمات الدولية : ص ٢٥٧ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٧٠ . والابـس الذى يستند اليه الفريق الأول هو ان إصدار الرأى بدون موافقة الدولة يـهد وسيلة غير مباشرة لإصدار احكام على الدول بالرغم منها . الا ان الواقع أن الرأى الاستشارى ليس حكماً ، وغير ملزم بالـرة . أما عن الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هذه المحكمة الأخيرة لم تكن مـرعا من مـرعر عصبة الأمم ، على خلاف محكمة العدل الدولية التى اعتبرت مـرعا للأمم المتحدة . ولم يحدث في العمل ان رفض اختصاص محكمة العدل الدولية .

الرأى الراجح والذي أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموازنة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى .

تنظيم الاختصاص الافتائى :

طلب الفتوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بياناً دقيقاً للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المادة ٣٦) .

اجراءات اصدار الفتوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتاء دون لبطاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة . ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة أو الى أية هيئة دولية تتفق المحكمة أو يرى رئيسها — فى حالة عدم انعقاد المحكمة — أنها يجب تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع ينهى فيه الى كل منسب أن المحكمة . متعددة لأن تتلقى فى خلال مهلة يحدده الرئيس ، المينفات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمح فى جلسة علنية تمتد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (١/٦٦ ، ٢) .

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيانات التى قدمت دول أو هيئات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يمينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة منتددة . ويقتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٤/٦٦) .

وتصدر المحكمة فتواها في جلسة علنية بعد أن يكون قد أُخضر بذلك الأمين العام ، ومنحويو أعضاء الأمم المتحدة ، ومنحويو الدول الأخرى والهيئات الدولية التي يعينها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) .

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تقيم — فوق ما تقدم — ما تراه هي ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسي الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) .

تدخل الدول في أجزاء الفتوى :

إذا لم تنطق دولة من الدول التي يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذي تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها في أن تقدم بيانا كتابيا أو أن تطلب بيانا شفويا . وتفصل المحكمة في ذلك (المادة ٦٦/٣) .

الالتزام بإصدار الفتوى :

لنقسم الرأي حول مدى التزام المحكمة بإصدار الفتوى في حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالإجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية إصدار الفتوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فإن لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (١) .

نطاق الاختصاص بإصدار الفتوى :

يقصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

(١) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسي يقول أن المحكمة تصدر فتاوى cour donne des avis ، والنص الإنجليزي يقول لها أن تعطي « may give » . مما يفيد إطلاق حريتها في الإفتاء أو عدمه . والرأي الراجح والمتبع هو الالتزام بإصدار الفتوى . انظر: د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ .

من المسائل (المادة ١/٩٦ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائي الذي يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية .

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها . وهنا تبدأ المفارقة بين الاختصاص القضائي والاختصاص الافتائي : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثاني مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفراد .

وهذا الحق مقرر أصلاً للجمعية العامة لمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التي ترخص لها الجمعية العامة بطلب الفتوى ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها — عدا اتحاد البريد العالمي — بطلب الفتوى (١) .

الالتزام برأى المحكمة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول وللجهات التي طلبتها . ومع ذلك فالآثر القانوني لهذه الفتاوى في العمل الدولي ، شيء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ في قضية جنوب غرب أفريقيا ، إذ انضمت بالإجماع إلى الرأي الذي سبق أن أبدته عام ١٩٥٠ في نفس القضية مقررّة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة إلى العدول عما سبق لها أن قررته (٢) .

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هذه الآراء

(١) معهد سمي عبد الصمد ، قانون المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ٢٩١ .

(٢) ICJ, 1962, Rep. 319.

(٣)

باحترام شديد ، وعلى أساس كونها تعليقات ذات قيمة قانونية
كبيرة .

هذا وقد أصدرت المحكمة المسعيد من الآراء الاستشارية ذات
القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتاها التي أصدرتها في مسائل العضوية
وفي التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخدمة بالأمم المتحدة .
وفتاها الثلاث في قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتاها بخصوص
نفقات قوات الطوارئ الدولية في الشرق الأوسط (١) .

سادسا : مقر المحكمة :

مقر المحكمة مدينة لاهاي بالأراضي المنخفضة . على أن ذلك
لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقوم بوظائفها في
مكان آخر ، عندما ترى ذلك مناسبا . ويقيم الرئيس والمجس في مقر
المحكمة (المادة ٢ من النظام الأساسي للمحكمة) .

سابعا : القانون الذي تطبقه المحكمة :

أوردت المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمحكمة تعدادا للمصادر
الذي تطبقها المحكمة في المنازعات التي تعرض أمامها ، والتي ذكرت
أن وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقا لأحكام
القانون الدولي وهي تطبق بهذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد
معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليه
تواتر الاستعمال .

(١) يراجع المؤلف الذي أصدرته الأمم المتحدة عام ١٩٧٢ بعنوان
حقوق ليلية من الأمم المتحدة ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتور محمد
حافظ فاهم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ .

ثالثا : مبادئ القانون العامة التي أقرتها الدول المتمدينة •

رابعا : أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين في القانون الدولي العام في مختلف الأمم • على أن أحكام القضاء الدولي وآراء الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولي ، فهي لا تخلق قواعد جديدة ، وإن كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها •

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل في القضية وفقا لمبادئ العدالة والانصاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك • ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعد قاعدة قانونية وضعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصول المنطقية التي تتفق مع العدالة •

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة اما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذي بمقتضاه وافق الأطراف على إحالة النزاع الى المحكمة، أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الانزامى للمحكمة • ويقوم مسجل المحكمة باعلان هذا الطلب فورا الى الدول صاحبة الشأن • كما يقوم الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة باخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع • ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون، ولهم أن يترافعوا شفاهة أو كتابة • وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لما هو معروف في النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين بأراء الخبراء ، ولها في كل وقت أن تعهد الى فرد أو جماعة أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارها ، في القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أى ممن ذكروا ابداء رأيهم في أمر من الأمور بصفته خبيرا • واللفات الرسمية للمحكمة هي الفرنسية والانجليزية ويصدر الحكم بتلك التي يتفق عليها الطرفان منهما ، وإذا لم يتفقا ، تصدر الحكم بهما معا ، وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمي •

تاسعا : حكم المحكمة :

وتتصل المحكمة في النزاع ببيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسي للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر في أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات • على أنه في الأحوال الأخرى يمكن أن يعفى قاض أو أكثر من الاشتراك في الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة عن تسعة قضاة • ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ولرئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأساليب التي بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه • ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف في تنظيم القضاء الوطني في معظم الدول • ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه بإجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف • ونعتقد أن لهذا التغيير وجاهته ، وقد أعطى الفرصة لمعديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية للدولية (١) •

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمة ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى •

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ هادئ وكنت فيه المحكمة •

(١) يراجع في هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٢٧ ، وبحثنا بالجنة المصرية للتقوى الدولي من وسائل تسوية المنازعات في قانون المعاهدات مدد ١٩٦٩ •

عائرا : تنفيذ احكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحدة ، والدول التي قبلت النظام الأساسي للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • وإذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فلطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص ، نص المادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذي نص على أن أعضاء العصبة يجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصدر ، وعلى عدم الالتجاء الى الحرب ضد أى عضو في العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفي حالة عدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحل اللازم لموضعه موضع التنفيذ •

ورغم العيوب السديدة التي تضمنتها نص عهد العصبة ، الا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطي جميع الأحكام التي تصدرها جهات قضائية دولية ، بما في ذلك محاكم التحكيم ، في حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية فقط ، مع أن المادة ٩٥ منه ، قد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهات قضائية أخرى (١) •

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام طبعة ١٩٦٩ ،

ص ٤٤٧ •

وواضح أن كلا من العهد والميثاق لم يضمنا نظاما متكابلا لتنفيذ الأحكام • ومع ذلك فإن مجلس العصبة لم يكن له سلطة اصدار قرارات ملزمة تنفيذا لتنفيذ في حين أن مجلس الأمن يمكنه أن يصدر قرارات تنفيذية على ما سوف نرى •

وفي حالة عدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عدم التنفيذ أربعة طرق هي : المساعدة الذاتية Self Help ، التعاون مع الأطراف الثالثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمال التي تصدر من المنظمات الدولية .

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمادة ٣ فقرة ٤ ، والتي تمنع اللجوء الى القوة الا في حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجد من بين الحالات التي تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى . ولقد نحدثنا عن هذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التي كان يلجأ اليها عادة قبل قيام التنظيم الدولي العالمى .

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا . وقد كونت كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنة ثلاثية عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقية تمويزات الدول المتحالفة ، وافقت على أن تعطى انجلترا الأولوية في أخذ الأموال الذهبية الخاصة بالمانيا والتي وجدت في المانيا ، لكى تعوضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو (١) .

أما عن الوسيلة الثالثة . والمتعلقة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانها تعتمد على ما تقدمه القوانين المحلية من حلول بهذا الشأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى .

(١) يراجع فى التفاصيل : Schachta, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 687, Vulcan, L'inexécution des décisions de la cour International de Justice. R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهي اللجوء الى المنظمات الدولية . وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذي أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم . ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق .

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوصية الى يراها ، لإجتهاد لتنفيذ الحكم . أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التي نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق . ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية في حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول . وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن ، تعيين حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد إيران في قضية التأميم الأخيرة الزيت . وقد رفضت إيران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هي : أنه لا يوجد حكم نهائي صادر من المحكمة يلزمها بشيء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن في أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) .

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة في الطعن بعدم اختصاصها (٢) . وقد قضت المحكمة بعدم ذلك بعدم الاختصاص .

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعي في

U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951. (١)

(٢) انتظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة السادسة .

غير الأحوال المخصصة له في الميثاق ، إذ أن هذا المنهج يمد منهاجا متفصلا ، فهو لا يواجه الاحالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فإذا لم يكن عدم تنفيذ حكم المحكمة ممثلا لحالة من هذه الحالات ، فإننا لا يمكننا التسليم بإمكان استقذار التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها في الباب السابع لتنفيذه • وهناك المبدأ من التدابير الأذى التي يمكن أن يأمر المجلس بها الدول الأعضاء ، كاللتنفيذ الجبرى على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضوية الأمم المتحدة ... الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر في اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الأحكام في فحص شرعيتها • فالواقع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لها سلطة المراجعة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيدا وراء ادعاءات تتصل بعدم شرعية الحكم أو عدم مطابقتها للقانون ، أو للتجاوز في استخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتطور المناقشة فيها بحرية تامة ، فإنه لا يمنع الحديث فيها عن أى شيء •

ولكن إذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملامة التنفيذ ، أو استحالة ، فإنه قد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (١) •

تقدير لدور المحكمة في القضايا الدولية •

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العدل الدولية ، ترينا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذى كان متوقعا لها في العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعدل • فبرغم أن المحكمة الأخيرة

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التي استمر عمل محكمة العدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتاوى التي صدرت منها ، والأحكام الفاصلة في المنازعات التي صدرت عنها أقل عددا من تلك التي أصدرتها المحكمة الدائمة (١) . ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغاية ، فما هي أسباب هذه الظاهرة ؟

في الواقع هناك أكثر من سبب :

١ - يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسي للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الذي وضع عام ١٩٢٠ ، والذي نقل بدوره من مشروع إنشاء محكمة تحكيم قضائية الذي قدم لمؤتمر لاهاي الثاني عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة ما زال يعمل وفق نظام يدين في عيافته ومضمونه للفكر القانوني الذي ساد في مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية في التنظيم الدولي ، والتي لحقتها تطورات هامة منذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاسع عشر حتى يومنا هذا خطوة واضحة الى الأمام (٢) .

(١) تلقت المحكمة الدائمة - في الفترة ما بين عامي ١٩٢٢ - ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لبدء رأيها الاستشاري فيه ، ورفضت أمليها ٦٥ دعوى أصدرت أحكامها في ٣١ منها ، وقبل اختصاصها الإلزامي ٢٨ دولة من بين أعضاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ - ٥٤ دولة في حين أن محكمة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظر أمليها سوى ٤١ دعوى قضائية ، كما لم يقبل اختصاصها الإلزامي سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياسية التي مرضت على أجهزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسية التي مرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن إبراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظليها مجلة السياسة الدولية ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ ، ص ٣٨ .

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام ص ٤٤٧ .

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولي ، وجعلته ييسد مجتمعا مغائرا تماما لما كان الحال عليه في أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا إليها في مقدمة هذه الدراسة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولي ، أو الموضوعات الجديدة التي بدأت تدخل في دائرة القانون الدولي .

٢ - أما السبب الثاني فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجديدة بالحكمة بالشكل الكافي وذلك رغم تزايد عددها ، وتكوينها ثلاثي المجتمع الدولي . ولعل ذلك ما يفسر نزوع المحكمة الى اصدار مصالح الدول الجديدة في بعض الأحيان (١) ، ونزوع هذه الدول بالانضافة الى كتلة الدول الشيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمة أو قبولهم الاختصاص الالزامي لها .

ولقد قدم العديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك في الدعوة التي وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، وإلى أعضاء النظام الأساسي للمحكمة وكذا الى المحكمة نفسها بأن تقدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الأمين العام (٢) .

ومن أهم هذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمم

(١) تجلّى ذلك بوضوح في حكم المحكمة في قضية جنوب غرب إفريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله : ص ٤٥٦ وما بعدها .

(٢) يراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢٧٢٣ (د) ، والمصدر في ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والأسئلة التي أعدها الأمين العام متصلة بما يلي : دور المحكمة في إطار الأمم المتحدة ، تنظيم المحكمة ، إجراءات المحكمة وطرق العمل بها ، القانون الذي تطبقه المحكمة يراجع في التفاصيل :

Criton, The Review of the role of the international court of Justice, Revue Hellenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقترح آخر يدعو الى ضرورة أن تمثل المحكمة ، ليس فقط
« الأنظمة القانونية الرئيسية في العالم » وإنما أيضا أنظمتها
الاجتماعية • « Its Social Systems » وأيضا الثقافات
القانونية لها « Its legal cultures »

واتجهت بعض الاقتراحات الى أنه من بين العناصر التي يجب
أن تراعى عند اختيار القضاة ، قبول دولهم للاختصاص الالزامي
للمحكمة •

٣ — والسبب الثالث يتعلق بالاجراءات أمام المحكمة ، فهي عادة
اجراءات مطولة وكثيرة النفقات • لذلك فنقد قدمت العديد من
الاقتراحات التي تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل
الالتجاء اليها ، وتسهيل الاجراءات التي تتبع أمام المحكمة
والسيطرة على المرافعات أمامها ، وحسم الدفوع الجدئية والمتعلقة
باختصاص المحكمة بالقضى بسرعة ممكنة •

٤ — أما السبب الرابع ، فيمكن في وجود اتجاد هام لدى الدول
بأعمال تسوية مشاكلهم بالطرق القضائية ، وتفضيل اللجوء الى
الوسائل السياسية ، تجنباً لصدور حكم حاسم ضدهم ، ولأن هذه
الوسائل أكثر مرونة من الوسائل القضائية ، وقد تكون أجدى
في التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات • وأخيراً يسهل
دائماً التوصل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صدورهما ، بحجج
أو تفسيرات متعددة ، بينما قد يصعب ذلك بالنسبة للأحكام
القضائية • ولعل ذلك يفسر التحفظات العديدة التي تضمها الدول
على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل ، تلك التحفظات
التي تصل أحياناً الى شل وظيفة القاضى الدولي ، وتحديد ولاية

C. J. De Aréchaga, The amendments to the rules (1)
of Procedures of international court of Justice, AJIL, vol. 67,
1973, p.

المحكمة بالشكل الذي يرضى الدولة (١) .

٥ - ولعل أهم هذه الأساليب يتعلق بالقواعد القانونية التي تطبقها المحكمة . فمع غياب مشرع في المجتمع الدولي الذي تزايدت وحداته ، واختلقت ثقافته ، ظل القانون الدولي قانونا مطاطا وغير محدد . فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة . والمعرف الدولي لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التقيد الذي توجد عليه الآن العلاقات الدولية . وفصلا عن ذلك . فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التي تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدولية . وكثيرا ما عبرت في أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولي (٢) .

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذي أدته المحكمة في مجال الآراء الاستشارية على الخصوص . فلو كانت أكثر نشاطا وتطورا في مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل . ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قوات الطوارئ ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها . وفقواها بصدد تعويض الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتي أرسيت مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للمنظمات والسلطات والصلاحيات التي ترتبط بها . عدا العديد من آراء التي ساهمت في تأسيس وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (٣) .

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ، إبراهيم شحاته ، مقالة عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالجلة اليونانية للقانون الدولي ص ٣٨ وما بعدها .

(٣) صبيح مسكوني ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلي للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ .

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة في نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاج اليهم الهيئة من الموظفين • وتمين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة » •

والحقيقة أن هذا النص يجبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولي الحديث • ففى كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هي العنصر الدولي الذى يتألف منه التنظيم ، أو هي المنظمة بمعنى آخر • وييسر ذلك بوضوح كبير في حالة الأمم المتحدة إذ أن ممثلى الحكومات يجتمعون وينفذون تاركين لهيئة الموظفين في أبنية المقر الرئيسى لقاعة الدليل على أن الأمم المتحدة شيء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية •

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد المصبة مجمل التنظيم الوظيفى الذى أتى به ويتمثل في أسناد الرئاسة الإدارية الى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين • ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام • ويتطلب توضيح المسئلة أن نبعث عن الشروط التى يجب أن تتوافر في الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره • ثم الدور الذى يؤديه في خدمة المنظمة الدولية •

اختيار الأمين العام والشروط التي يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة في المنظمة . لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التي يجب أن توافق عليها الدول الكبرى في مجلس الأمن مجتمعة . ويكفي - بالمقابل - لذلك - بالأغلبية العادية لهذا التعمين في الجمعية العامة . ولم يحدد الميثاق الشروط التي يجب أن تتوافر في الأمين العام ، رغم أنه اشترط في موطن الأمين العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطيع من معاني التوزيع الجغرافي العادل » ولا شك في ضرورة تحقق الشرط الأول في الأمين العام . أما الشرط الثاني فواضح أنه لا يمكن أن يتوافر في شخص واحد . ومع ذلك فتبعية الأمين العام - وموطن الأمين العامة للدولة ما ، مسألة هامة . ولقد أثارَت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية . تعرف بمشكلة الولاء : فأول التوجيهات التي تلقى على يدي الممثلين الدوليين هو واجب الولاء للجمعية المولدة . ولقد جرت من ذلك ذراعتان - أول مستوحاة لمصلحة الأمم بقوله « أن أعفينا السكرتيرية بمجرد تعيينهم » لا يصبحون خداماً للدولة التي هم رعايا لها ، وإنما يصبحون مؤقتاً خداماً فقط لمصلحة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » . لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تتمتع بسياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الجارية للسياسة الدولية . ولقد أثبتت المناقشات حول هذا الاعتبار كفاية كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها (١) .

(١) تم اختيار السيد تريغفي لي الترويجي الجنسية أول أمين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وحدث له لمدة ثلاث سنوات أخرى . وتم التجديد بدون توصية مجلس الأمن بما دعا الاتحاد السوفيتي إلى أن يعلن بطلان هذا التعمين . وقد استقال تريغفي لي من منصبه في ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه هرشولد في ١٠ أبريل عام ١٩٥٢ .

وبعدت بوضوح بعد مقتل داج هر شلد في ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو في خدمة الأمم المتحدة بالكونغوا . وقد أوضح أحد الملقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتي — ويصميه حق الفيتو — لكي يتجنب تعيين خليفة لهرشلد من بين دول المصالح الحر في أوروبا وأمريكا وكل الدول التي تسمى في ملكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى . لذلك فإن السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة في أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند وإسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى التي لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة . » (١) وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل هر شلد حول الأمين الجديد . واقترح الاتحاد السوفيتي تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظام سماه الترويك (٢) أو الأمانة الثلاثية . ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يمثل محل

ولكنه لقي مصرعه عام ١٩٦١ . وتم تعيين المسكر أوثلانت من بوريا ليشغل مدة هرشلد الباقية . ووافقت الجمعية العامة في ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بنسب على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثلانت أميناً موقت يستمر في منصبه حتى ١٠ أبريل عام ١٩٦٢ وفي ٣٠ نوفمبر عينه . ووافقت الجمعية العامة بنسب على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثلانت أميناً عاماً للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أميناً مؤقتاً . وفي ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثلانت أميناً عاماً لمدة أخرى انتهت في ديسمبر عام ١٩٧١ . وفي نفس عام ١٩٧١ قرر تعيين « كورت فالدهايم » ، وزير خارجية النمسا في ذلك الوقت أميناً عاماً لمدة خمس سنوات انتهت في ديسمبر عام ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته في ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يتر تعيين الأمين العام الحالي — بيرو دي كوليار — لمشاكل تفكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ .

(١) نقلاً عن Bhunys في كتابه المنظمات الدولية ، السابق الإشارة إليه ص ١١٠ .

(٢) الترويك أسطورة روسية تتحدث من فارس كان يجوب حقول الجليد في روسيا بواسطة ثلاثة جبال ، يراجع في ذلك بوهونيا ، في مؤلفه السابق الإشارة إليه ص ١١٠ .

نظام السكرتير العام الواحد ، ثلاثة أشخاص يفتخرون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفة • فيجب أن يمثل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقد غرض الغرب هذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصول الى الإجماع ، ومستكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقد علق الرئيس الراحل كيندي على هذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هناك ترويكاً حقيقى ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياد ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتاج الى قائد واحد لكى يكفل عدم تشتيتها الى اتجاهات مختلفة » •

ومن ثم كان هناك إجماع على اختيار شخص واحد ، وتم بالفعل اختيار يونانت خلفاً لهر شلد (١) ، وفالدهايم خلفاً ليوثانت ، وبيردى كوليار خلفاً لفالدهايم •

النظام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفو الأمانة على قدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضلاً عن ذلك ينبغى أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقد وجدت معوبة كبيرة فى التوفيق بين هذين الاعتبارين ، وخاصة نتيجة للمعالة التى اصطلحت انشاء المنظمة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليد الثقافية فى فريق ادارى كفاء • والحقيقة أن سرتير الأمم المتحدة يمثل جهداً كبيراً فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويمكن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضمان توزيع جغرافى قومى

(١) يراجع فى اختيار الأمين مقال لبيلمان Pyman بعنوان :

The Status of the

Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة . وبالإضافة الى ذلك فلقد تم تحديد وظائف المنظمة بنفس نسبة أسهم الدول الأعضاء في ميزانية الأمم المتحدة ، مع للتقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجد نصوص الميثاق واضحة في طلبها الحيطة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمن العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتقدموا في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألفت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسؤوليات الأمن العام والموظفين ، وبالإضافة الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولي لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف مدنى يعمل في خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة (١) •

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولي أية صلات توصية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون عذرا

W. Jenks, Some problems of an international civil Service, public administration, Review p. 95. (1)

هولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح
حيث كل المسائل ، والناجم عن التصر من التعصب أو للتمييز الذى
يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة
الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ،
تتأصل جذوره بالمادة ، بحاجات وانفعالات ، وتميزات ودواعى
تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحصن بها هذه
الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا
ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه
العناصر دخل فى أمره ومصالح به .

وظائف وسلطات الأمن العام

١ - الوظيفة الادارية والفنية :

للأمن العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة
الأولى إدارية وفنية ، والثانية سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى
تمرت المسألة ٩٨ أن الأمن العام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل
اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي
والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلفها
اليه هذه الفروع . ويعد الأمن العام تقريرا سنويا للجمعية العامة
بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المادة ٩٩
بقولها « للأمن العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى
أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفة
الأولى يقوم الأمن العام بتسيير مختلف الشئون الادارية والمالية
المتعلقة بفروع الأمم المتحدة . فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

(١) نقلا من بيان فى مقاله السابق الاشارة اليه من نظم السكرتارية
العسكرية ، ص ١٤ .

المؤقت لها ، ويخطر بموعده افتتاح الدورات ومكانها ، ويخصر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لتفقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على محاضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبّقها ويبلغها للدول ، ويقوم بتخضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لاقراءه .

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى . ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات . على أن أهم اختصاصاته الادارية يتمثل في الدراسات والتقارير التي ينفذها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوى الذى يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفنى ومختلف البرامج التى تقوم بها الأمم المتحدة فى الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والادارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تتطوّر على تأثير كبير على الأجهزة التى تقدم لها ، ذلك « أن اعداد هذه الوثائق يحفل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى إصدار القرارات على نحو خاص » .

ولقد اعترفت بهذه القدرة اللجنة التحضيرية التى كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ فى عام ١٩٤٦ بقبولها . وبينما بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها فى يد الفروع التمثيلية للمنظمة ، إلا أن المهمة الرئيسية فى اعداد الحجج التى تقوم عليها هذه القرارات ، وفى تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستوقف الى حد كبير على السكرتارية .

٢ - الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهى فى الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الإدارى الأعلى . ولقد قلنا ان أساس منجها له هو المادة ٩٩ التى تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

السلم والأمن • فهذا النمى يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء • بما فيها الدول الكبرى - على أن يكون للأمن العام للمنظمة اختصاصات سياسية محددة •

ولقد كلى هناك اتجاه فى بمعنى أروقة الأمم المتحدة - فى مرحلة مبكرة من مراحل الأعداد للميثاق - حول ما إذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمساائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عام يتولى المساائل الادارية • ولكن هذا الاقتراح أسقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذى وظيفة مزدوجة يربط بين اختصاصات كل من هاتين الوظيفتين - على افتراض أن السكرتير العام ينبغي أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى • ولذا نجد العناصر التى تمكنه من تأدية وظيفته السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فإذا كان له حق حضور جلسات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فإن له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة فى أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أمنية حقه فى تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، فى أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه فى مختلف المساائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسع سكرتاريو المنظمة الدولية فى تفسير النصوص التى تنظر اختصاصهم (١) فلقد أعطى أول سكرتير عام للأمم المتحدة - تريجفى لى - لنفسه الحق فى الوقوف أمام المسالم على أنه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسم المصلحة

(١) تراجع فى ذلك :

Ch. Winchmore, The Secretariat, Reuspect and prospect, International organization, 1959, p. 6224.

العالمية ، والحق في الجلوس في المفاوضات مع الدول والوكالات الدولية الأخرى باعتباره رئيس الأمم المتحدة والممثل الرسمي لمصلحتها التنظيمية . وقد جعل من تقريره السنوى نوعا من خطاب افتتاح الدورة البرلمانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الانزعاج والتقييم . ووجد نفسه المالك الحائر لتفوذ هام بواسطة السلطة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة في صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للإشراف على الأعمال الجارية للهيئات التي تتفاوت من هيئات الإشراف على الهدنة الى لجان المعونة الفنية . وأصبح المنسق الرئيسى للتظيم العالمى وشخصا له مركز من المراكز الرئيسية كمستشار ، وضابط اتصال ، وموثق في نظام الدبلوماسية الدولية القديم (١) .

على أنه يبدو أن (تريجنفى لى) كان مشغولا الى حد ما بالتنظيم الادارى للسكرتارية ، لذلك فبعد أن تولى همرشولد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ في تطوير وظيفته السياسية بصورة أوسع . فلقد بدأ همرشولد يحس بأنه جهاز سياسى مستقل ، لا يستهدف الحلول محل مجلس الأمن أو الجمعية العامة في اختصاصاتهما ، وإنما يعتقد بأنه إذا فشلت هذه الأجهزة السياسية في تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فإن مسؤولياته تتضاعف . أنه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمل (٢) . هكذا وجدناه يعلن عام ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن في اتخاذ قرار بشأن الأزمة في لبنان — أن الأمم المتحدة لابد أن تمارس

(١) كلود النظم الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ ،
بوهينا ، منظمة الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ .

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the
U. N. Carnegie Endowment, New York 1964.

وفي نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق
ص ٢١ ،

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة - بنفاً ،
على طلبه - بأن يجري ترتيبات عملية تساعد على تحقيق أهداف
الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبية
منها » .

ولقد اتسع نطاق عمل الأمين العام وأمانته بعد ازدياد
عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية في حجم
الأنشطة ، ولكن أيضاً كاستجابة لحاجة دول العالم في أن تلقى على
عاتق المنظمات الدولية تحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية
والاجتماعية والسياسية . ولقد ترك ذلك أثراً واضحاً على تطور
العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) .

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمم المتحدة - حماية للصفة الدولية التي
يتمتع بها موظفو المنظمة - الأمم المتحدة - الى اقرار اتفاقية مع
الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفي الأمم المتحدة .
وتتضمن هذه الاتفاقية يتمتع الأمين العام ، والأمناء المساعدين بكافة
الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وبالحصانات المقررة في
اتفاقية حصانات الأمم المتحدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين
يحدد لهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما
يصدر عنهم بصفقتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المالية ،
فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التي يتقاضونها من المنظمة .
ويعفون كذلك من أداء الخدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة ،
وتسجيل الأجانب . ولقد أنشئت المحكمة الادارية للأمم المتحدة
للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفي الوكالات المتخصصة
بها والفصل في القضايا التي يرفعونها ضد الأمم المتحدة أو ضد

(١) مقال ونشפור عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولي ، من ١٩٧٢.

الوكالات ، واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالفناء القرارات الباطلة والتعويض عنها • والمحكمة الادارية تعتبر فرعاً مستقلاً من فروع المنظمة ، وقد ألفت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) •

ونظراً لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وفق شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية • والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين المقيم للأمم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة إعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تميز أو ترفض الطلب ، فإذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) •

(١) يراجع حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ •
(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ • ومحمد سليم عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، محمد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣١٨ •

الفصل الثالث

تطور أجهزة الأمم المتحدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التي صارت تعرض عليها ، وبسبب دقة العديد من هذه المسائل الأمر الذي يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لمتابعتها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلي :

١ - انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منها هو انغنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ - انها تعمل في استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وان ارتبطت غالبا بالجهازين الرئيسيين بشكل أو آخر ، أغنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي •

٣ - ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، في حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحدة في قبرص أو في لبنان •

٤ - ان هذه الهيئات والأجهزة قد أسدت خدمات جمّة للإنسانية سواء في المجال العسكري أو الوظيفي حيث أدت الى ابرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صيانة السلم والأمن الدولي ورعاية احترام حقوق الانسان وحرياته •

تقسيم الأجهزة الجديدة :

يمكن تقسيم هذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيسية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجه

الخصوص ويهتم اثنائي بمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ،
أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام •

أولا : الأجهزة العسكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة في مجلس الأمن أسلحا ، والجمعية العامة في بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم في المناطق المتوترة في العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم في قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، البعثة المدنية والعسكرية للأمم المتحدة في الكنفو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان •

ثانيا — الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهي أكثر الأجهزة الجديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمي ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ، منظمة الأمم المتحدة للإتماء الصناعي UNIDO برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNBP ، مجلس الغذاء العالمي WFC ويمكن أن تدخل في هذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU إذ أنها تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بإدارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجوع في العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج في هذه الأجهزة معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسؤولين الوطنيين للعمل في مجالات انعاون الدولي •

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « الينكتاد » ، أهمية بالنسبة في النشاط الذي يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادي دولي جديد يراعي مصالح الدول النامية أساسا ويزيل الإكالية الضارة بها من التجارة الدولية ، كذلك تقوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر في تقديم المعونات الفنية والمالية للدول النامية •

ثالثا — الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهي أجهزة عديدة بدورها ، تضطلع بنشاط ملحوظ في سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين UNHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية •

الفصل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها في الأمم المتحدة

تأخذ منظمة الأمم المتحدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلي الدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا في شئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما يمشي مع مصالحهم . فمن الأسس التي يقوم عليها التنظيم الدولي ، أنه يعبر نوعا موصولا من المناقشة الكبرى *grand debate* بين : ممثلي الوحدات المكونة للمجتمع الدولي . وأيا كان المجتمع الدولي . فهو منصفة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكالمة . ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقة في العصر الذي نعيش فيه ، واجتماع ممثلي الدول في صعيد واحد يفعل شيئا أكثر من الرمز لسكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصورة كاملة عن حالة العالم ، واهتماماته ومشاكله « أنه ينير الوعي بالقوة والعراقل ، بالمطامح والمخاوف ودواعي القلق ، بالتغيرات وأسباب الجمود والتعنت ، وبالمثل العليا والاجتماعات التي تشكل المشاكل الدولية للعصر ، ثم تدل على المسائل الكبرى التي سينمض عنها المستقبل ، وبالاختصار فإنه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » . ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة في جد ذاتها ، إلا أن قيمتها بالكامل ترجع في جزء كبير منها إلى ما يمكن أن تنتهي إليه . وقد عرف التنظيم الدولي وسيلتي التوصيات وإصدار القرارات ينهي بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل إلى ذلك في الأمم المتحدة ، وما هي القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول في مختلف هيئات الأمم المتحدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات في النهاية .

المبحث الأول

تمثيل الدول في الأمم المتحدة

١ — قاعدة المساواة بين الدول في التمثيل :

ورث المجتمع الدولي قاعدة تقليدية كان يقوم عليها تمثيل الدول في مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هي قاعدة المساواة بين الدول في التمثيل . وهذه القاعدة تنفرد عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة في المجال الخارجى يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخرى . وقد طبقت هذه القاعدة على التنظيم الدولى منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحدة بها بصيغة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسى فيه . وهو الجمعية العامة . فلقد نصت المادة التاسعة على أنه « ١ — تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء الأمم المتحدة » . « ٢ — لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة » . أما بالنسبة للفرع الأخرى للمنظمة الدولية فإن الميثاق راعى اعتبارات عديدة في تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقة تمثيل الدول في المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفي محكمة العدل الدولية ، لا تنفل بمبدأ المساواة بين الدول في التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٢٧ عضواً (١) تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمل على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل في هذا الانتخاب . وكذلك الشأن في قضاة محكمة العدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضواً فقط حتى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ ، إذ وافقت الجمعية العامة على تعديل الميثاق بزيادة الأعضاء الى ٢٧ عضواً وقد دخل التعديل في دور التنفيذ في ٣١ أغسطس عام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس ، وتنص المادة ١/١١ على أن « ينتخب تسعة من أعضاء المجلس كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العامة ومجلس الأمن بناء على برشيعات الشعب الأملية التي تميّنها الحكومات المختلفة ، ومن قائمة يصدها السكرتير العام للأمم المتحدة ، تجمع أسماء كل المرشحين . وبعد قضاة المحكمة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من رعايا دولة يعينها (المادة ٣) من النظام الأساسي للمحكمة ، وقد أوضح النظام الأساسي للمحكمة طريقة انتخاب هيئة المحكمة . والقواعد التي تتبع بهذا الشأن (١) .

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وإنما رسمت قواعد مشتركة للتمثيل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهي لم تخل بقواعد المساواة .

٢ - حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يمسائر هذا السبيل حتى النهاية . فلقد جاء في الجهاز الرئيسي للمنظمة — مجلس الأمن — بتقاعدة مخالفة . كما أنه لم يراع قاعدة المساواة في التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الوصاية . فلقد جاءت المادة ٢٣ من الميثاق تقول (١) — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفيتية . والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فيه . وتتخبط الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين (٢) ، من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس . ويراعى في ذلك

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ .

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد إلى عشرة بمقتضى التعديل الذي أجري عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا في ٢١ أغسطس ١٩٦٥ . ولواجهة هذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٢ بعد تعديلها على أنه : « في أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من أحد عشر عضوا إلى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنا عشر من الأعضاء الأربعة الإضافيين لمدة سنة واحدة » .

(م ٣١ — المنظمات الدولية)

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفي مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة • والمعضب الذى اختتمت مدته لا يجوز إعادة انتخابه على الفور • ويكون لكله عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أدخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة فى التمثيل • ادعى خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وان ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كثيرة فى الفقه والمعمل الدوليين • وتجرى المقاربة دائما بين هذا النص والنص الذى تم اقراره فى عهد المعصبة (نص المادة ٤) فليقد جاء نص المعصبة يقول :

١- يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين • الدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين فى المعصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى المعصبة من وقت لآخر وفقا لتقديرها •

٢ - للمجلس أن يعين - بموافقة أغلبية الجمعية - أعضاء اضافيين من المعصبة يكون مندوبوهم أعضاء فى المجلس على نحو دائم • وللمجلس - بشرط الحصول على موافقة مماثلة - أن يزيد عدد أعضاء المعصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل فى المجلس • •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجملا لبعضها الحق فى التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل فى تبرير ذلك (١) أنه من الضرورى أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

(١) يراجع حابى سلطان ، القانون الدولى فى وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٩ ، وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ •

ولا شك أن الدول الكبرى — دون غيرها — هي القادرة على تحمل مسؤولية السهر على استتباب السلم والأمن الدوليين واعادته إلى نصابه إذا ما أغل به . ومن ثم تقتضى طبيعة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل إليه المهمة على تحقيق السلم والأمن الدوليين (١) .

ومع ذلك فيسود نص عهد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن . ذلك أن الميثاق قد ذكر الدول الكبرى بأسمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالما ثابتا لا يتحرك . مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير إلى أنه لا يوجد شيء ثابت . وأن كل شيء يتحرك . ماذا لو قلت موارد احدى الدول الكبرى وقدراتها بحيث صارت دولة وسيطة ؟ . وماذا لو حدث انعكس وصارت احدى الدول فى مصاف الدول الكبرى . أن اليابان والمانيا ليست من الدول الدائمة فى مجلس الأمن . ومع ذلك فالدلائل تشير إلى صعود هاتين الدولتين إلى مصاف الدول الكبرى . بل أن امكانياتها قد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا . وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات . فيلزم لسريان أى تعديل على الميثاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضاء ومن بينها الدول الدائمة ولست فى حاجة إلى إفصاح أن نقول ماذا عساه يكون موقف هذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضاء الدائمين أو انقاصهم . أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا . فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحدددهم بالاسم . كما أجاز تعيين أعضاء آخرين دائمين بالمجلس .

(١) من المسائل ذات الأهمية الكبرى أن المجلس الانتصالي والاجتماعى — رغم أن نصوص الميثاق لم تفرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، إلا أن العمل جرى على انتخاب هذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقرير الدول بقية المسئوليات التى تقع على عاتق هذه الدول فى الشؤون الدولية . يراجع فى هذا المعنى حسن الجبى ببادئ الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ .

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد نص العصبة كذلك أفضل .
فللإيثاق جيل هذا المدد ثابتا ، لذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح
الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس . مع أن عددها
قد يزيد في المستقبل . ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما
أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ . حلز أغلبية
ثلثي الأعضاء . وصدق عليه المدد المطلوب للتنفيذ ، ومن ثم عدل
نصوص الميثاق . ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير
الدائمة من ست إلى عشر دول . كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول
الآسيوية أفريقية خمسة أعضاء . ويمثل عضوان دول غرب أوروبا ،
الشرقية . وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . مع ذلك فيبقى العيب
الرئيسي الذي لم يسمح بزيادة العدد في المستقبل دون الالتجاء إلى
إجراء التعديل في الميثاق نفسه . الأمر الذي تصادفه صعوبات عديدة .
أما نص العصبة . فقد سمح بإمكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل
الميثاق نفسه .

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من
الأعضاء :

— أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة
بالوصاية ، ثم من لا يقوم بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول
الخمس الكبرى . والواقع أنه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدبر جزر
أقاليم خاضعة للوصاية هي الولايات المتحدة الأمريكية وهي تدبر جزر
المحيط الهادئ الاقليم الوحيد الباقي تحت الوصاية . وهكذا نجد أن
أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هي الدول الكبرى ذات المضوية
الدائمة في مجلس الأمن .

٢ - أعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب المدد الذي يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين : الأعضاء الذين يقومون بإدارة الأقاليم المسمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين لا يتولون إدارة هذه الأقاليم .
ولما كان الذي يقوم بالإدارة دولة واحدة ، فإن الجمعية العامة لا تنتخب الى أعضاء في الوقت الحاضر ، اذ يوجد أربعة أعضاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية .

المبحث الثانى

التصويت فى الأمم المتحدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وأن أخذ بقاعدة الأغلبية فى معظم المسائل ، سوله أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العامة نجد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المائة زائد واحد . وقد حدد الميثاق المسائل الهامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضوية ، والمسائل الخاصة بالوصاية ، وبالميزانية (المادة ٢٨/٢) .

وتحسب الأغلبية على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجدد يضع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفردة الحق فى الاعتراض على أى قرار يصدره المجلس فى المسائل الموضوعية

(١) يراجع حبرا لهذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

بتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم «مجتمعة» ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التي يكفي لصورها موافقة أغلبية تسعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المادة ١/٢٦ من الميثاق) على نحو ما تطلب الميثاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المادة ٢/٢٦) .

ولقد سبق أن فكرت أن حق الاعتراض قد أثار العديد من الدراسات والمناقشات سواء عند اقراره في مؤتمر سان فرانسيسكو أم نيماء بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف . وهو ما نفعله في الفقرات الآتية :

اولا : الاعتبارات التي يقوم عليها حق الاعتراض

١ - سلطة تتمشى مع المسؤولية الدولية :

قيل ان الاتحاد السوفيتي هو الذي صاغ الاقتراحات الخاصة بوضع حق الفيتو في الميثاق ، وصمم في المؤتمرات التي سبقت مؤتمر سان فرانسيسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى ائقنت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له في مؤتمرياللتا .

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكي الذي لعب دورا كبيرا في صياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضمن في المشروع بادىء ذي بدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بهذا الحق (١) .

نرى من ذلك أن حق الفيتو غفر بالتأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى في حملتهم الناجحة لجعل الاعتراف الدستوري

(١) L. Goodrich, The united nations security council, International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم الخاص. شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (١) .

ولقد كتب أحد الفقهاء الروس (٢) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحدا من أهم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأساس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر المهمة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقاة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هذه التبعات . وأولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحدة بالتزامات تقتدر الى السلطة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هذا الهدف التمثيل الدائم لهذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدولية تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

(١) يفكر كلود أن الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والغرب ثار حول نقطة واحدة هى مدى استئصال هذا الحق ، وقد كان من رايه ان يند نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الأخرى . النظام الدولى والسلام العالى ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو موزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الإشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important features of U. N. the Foundation stone of the organisation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Security Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the only correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجاح الأمم المتحدة ، اذا قلمت احدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه أن يخلق موقفاً يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالمية ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذ كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذ منظمة دولية(١) . ولا شك أن لتلك الحجة وزنها . ولكننا نرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت في اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية ، يتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبي المتمثل في قوة الرأي العام العالمى من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيها ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضدها ، بعد أن منح الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

Shuman, The commonwealth of Man, p. 373. (١)

ويراجع حافظ غانم في كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يمرقل صغور قرارات لها اهميتها لصالح السلام ، الا انه قد يؤدي من ناحية أخرى الى منع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر » . ويقول في موضع آخر « ان الفكرة التي كانت سائدة في دومبارتون أوكس وفي سان فرانسيسكو هي أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، وانفاذها هو الضمان الاساسى لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا القيت التوصيات الرئيسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى على عاتق مجلس الأمن ، وشكل هذا المجلس ، ونظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التي كان من المفهوم أن يستمر تعاونها واتحادها الذي أدى الى كسب الحرب الثانية والى انشلاء الأمم المتحدة . وتقول عائشة راتب « إن التسرع في استخدام القوة ضد دولة كبرى . أمر يصعب قبوله . فالاجماع في مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حدين ، يجرى الدول الكبرى في مواجهة بعضها البعض ، ثم يحببها كجماعة من حكم الاغلبية » التنظيم الكولوى ، - الكتاب الأول ص ١٤٨ .

٣ - الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهناك حجة ثالثة تساق بهذا الشأن ، وهو أن المساواة القانونية بين الدول لا تقتصر بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة التمثيل النسبي بحيث تتناسب الأصوات المخصصة للدولة مع امكانياتها الفعلية . ولقد قلنا من قبل ان الأوضاع السائدة في النظام الدولي تعطى الدول الكبرى - في داخل المنظمات أو خارجها - القيمة التي تساوى وزنها الدولي وليس هناك بذلك أى مسوغ في رأينا لقيام حق الاعتراض . وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول 'كبرى' لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهذا الحق لكى يدافع عن النظامين السائدين في المجتمع الدولي - الرأسمالى أو الشيوعى - ضد الأغلبية العددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كسلاح تدافع به الأغلبية الحائزة للقوة ضد سلاح الأغلبية ، كل هذه الاعتبارات لا تستدعى في نظرنا الإبقاء على هذا الحق . ذلك أن الاتحاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقلية تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجد الاتحاد السوفيتى يستعمل هذا الحق في الفترة الأخيرة . كما أنه أمكن للمنظمة الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين في كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هذا الاجراء . ولا شك أنه كان لقرار التدخل في كوريا قيمته . ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمل كسلطة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطأة الواقع . ولبس من المحتم أن يقتصر عملها بقيام حرب عالمية . ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهدف في كثير من الحالات . ومما يؤيد دعوانا ما نراه في العمل . فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة في فترة ليست قصيرة في عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لا مكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) • من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانوني ، ويؤدي الى اضعاف المنظمة الدولية ، وينبغي تعديل الميثاق بالتخلص منه •
ثانيا : حدود حق الاعتراض :

استثمرت الدول الكبرى وهي تضع الأسس الأولى التي ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التي يستعمل فيها حق الاعتراض • ولقد تم الاتفاق على أن هذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية • كما اتفقت الدول على اقرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصما وحكما في نفس الوقت ، وعلى ذلك ففى المسائل المتصلة بتسوية المنازعات بين الدول تسوية سلمية اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طرفا في النزاع ، ويقضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائية من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى •

(١) يهاجم العديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مبادئه لفكرة المساواة في السيادة نذكر منهم MacIver, Kelsen ، فهناك تعارض في رأيهم بين قاعدة اجماع الدول الخمس الدائمة في المجلس وبدا المساواة ، ويذهب كلن الى ابعاد من ذلك فيقرر ان قرارات مجلس الامن تعد باطلا ، لان تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبدأ السيادة المنصوص عليه في المبادئ التي يجب ان تراعيها الأمم المتحدة . ويقول Bhuiya في مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الإشارة اليه ص ٨٧ ان استبعاد حق الفيتو هو الذي يمكن أن يعطى فقط معنى لمبدأ السيادة المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريشي ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذي يبدو أن معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشائع أن يوضع عدد الاعتراضات في قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منها هي أن الاستعمال التفسفي للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .
« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله السابق الإشارة اليه بعنوان « مجلس أمن المنظمة الدولية بمجلة التنظيم الدولي ، علم ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعية يجوز استعمال حق الاعتراض بسددها ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق . ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحاً في مؤتمر سان فرانسيسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها في المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هي تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلاً دائماً في مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس في غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت في مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفاً في نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلاً للنقاش في المجلس ، وقد استقر العمل في مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة في جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية . على أن الفصل في كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يمد بذاته مسألة موضوعية . ومن ثم يمكن لأي عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحول دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض . وإذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى في فقه القانون الدولي بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) .

(١) يراجع في هذا المعنى كلود ، النظام الدولي والسلام العملى ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الطبقى ، مبادئ الأمم المتحدة ص ١٢٧ .

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية •

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية في بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسعة من أعضاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس •

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يفسح الميثاق معيارا للتفرقة بين ما يعد نزاعا وما يعد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكليف المسألة ، ويعتبر قراره بهذا التكليف من قبيل المسائل الموضوعية التي يجوز فيها استعمال حق الاعتراض • ولقد فشل العمل في الأمم المتحدة في وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعد موقفا ، وما يعد نزاعا (٢) ،

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من رأى المملكة المتحدة انه لا يمكن لاي دولة - حتى ولو كانت عضوا دائما - ان تصوت في قضيتها الخاصة • اما روسيا فلقد كن من رأيها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهام ، ولا يمكن ان يفسد الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق • ومع ذلك فلقد اقتنع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت في اجتماع يالطا ، جودريش ، مقالته عن مجلس الأمن ، ملحق الاشارة اليه ص ٢٨٠ •

(٢) من المقرر ان ادعاء دولة ما ، لامر على دولة ائترته ، يجعلهما طرفا في نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصومة ، في حين ان الموقف هو حالة عابرة تطوى على مشكلات سياسية تتصل بمصوم المجتمع الدولي أكثر من اتصالها باطراف معينة بالذات • ولقد حاولت الجمعية الصغرى ان تسهم في حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا في هذه الحالات : الاتفاق بين اطراف معينة على وجود نزاع ، ادعاء دولة بان دولة أو دولا أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو انت عملا

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المنازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا . ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ . وامتنت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق تورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ . ومع ذلك فعن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول أن المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك إلى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة في تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن ، نزاعا أو موقفا ، مسألة إجرائية أم مسألة موضوعية . وتستطيع دولة واحدة منها أن تشمل عمل المجلس في أي من هذه المسائل إذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأثر يشكل نزاعا وليس موقفا . ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التي وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذي تتمتع به الدول الكبرى (١) .

اثر الغياب أو الامتناع عن التصويت (٢) :

استقر الرأي على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدي إلى

يهدد السلم أو الأمن الدولي ، وانتكار الدولة أو الدول المشكو في حقها . هذا الادعاء وإدعاء دولة بأن دولة أخرى أخلّت بحقوق دولة ثالثة ، وأقرت الدولة الأخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) يراجع في هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) يراجع كوليسارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٢٨٢ : والمراجع المشار إليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٢ ، ١٦٤ .

القول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هي تتطلب أصوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيل التغلب على تلك المشكلة التي هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : اثر مباشرة حق الاعتراض :

إذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضه على قرار ما ، امتنع على المجلس المضي في الاقتراع عليه ، فإذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع في المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتي حق المجلس في مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع في جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغي التعميل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يسمح اتخاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذي سيطر على الدول الصغرى في مؤتمر سان فرانسيسكو من جراء تقرير حق الاعتراض ، ورغم المحاولات العديدة التي بذلتها للحد منه أو تقييده الا أنها على ما رأينا فشلت في أن تصل الى أية نتيجة واقعد حدد ممثل الولايات المتحدة في المؤتمر بأنه اذا لم يتقرر هذا الحق فان مؤتمره لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثال قرار الجمعية العامة الصادر في ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذي أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد في استعمال هذا الحق • وفي عام

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٩٢ •

(٢) جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق

١٩٤٧ ، أبحاث الجمعية العامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العامة التي أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ . ولقد رأت هذه اللجنة أن تثبيد حق الاعتراض يتأتى بالوسائل الآتية :

١ - التوسع في المقصود بالأعمال الاجرائية ، وازافة مسائل أخرى غير تلك التي نصت عليها الدول الكبرى في تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسيسكو .

٢ - الاكتفاء بصور المقررات بأغلبية سبعة ما من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) .

٣ - على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance . مع الأخذ في الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولي .

٤ - لا ينبغي استعمال حق الاعتراض في المسائل الجديدة التي تسند الى مجلس الأمن بمقتضى اتفاقات خاصة .

ومع ذلك فليقتد رغبة الدول الكبرى أى تعديل في نظام التصويت . وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التي مارست حق الاعتراض ، هي

-
- (١) المقروض ان تكون الأغلبية تسعة أعضاء ، بعد التعديل الذي جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد أعضاء المجلس ، وزاد في النصاب اللازم لصور قرارات المجلس يجعلها تسعة بدلا من سبعة .
- (٢) يراجع في التفاصيل جود سييد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها .

الاتحاد السوفيتي • ومع ذلك فلقد تم ذلك في ظل ظروف كانت تقتضى أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغريبة المائتة في مجلس الأمن • وقد تعرضنا من قبل لموقفه بشأن الأعضاء الجدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه أكثر من كونه يحترض على دخول دول جديدة في المنظمة • كذلك اتخذته لخاصرة الدول الجديدة ، في قضاياها ضد الدول الاستعمارية ، كموقفه في الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور في قناة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتي لم يعد على ممارسته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بما أن دخلت الصين الشعبية في المنظمة الدولية ، كمضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدي إلى إعادة تقييم الموقف بأكمله في الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يقف كثيراً عن ذي قبل ، بعد أن خفت حدة الصرب الباردة بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغي أن يعجب الجمهور التي يجب أن تبذل لتحقيق أحد هدفين أما النساء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا أنه يعد عقبة أمام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط يتطبق عليهما وصف الدولة الكبرى مما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي •

المبحث الثالث القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدولية ، تنمى مداولاتها باصدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصيات وتصريحات ، واتفاقات ، وقرارات ملزمة (١) .

وقد نشور صعوبة في التمييز بين التوصيات • ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التي تلتزم الدول بتنفيذها •

ومع ذلك فالذى يوضح المشكلة أن ننظر الى الجهة التي أصدرت القرار • فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات • وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهي تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في بعض الأحيان (٢) .

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجبرائى ، وتظيم التسليح ، ومن ثم فقراراته في هذا الشأن لها قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها • ولقد رأينا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته • وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وسيلة التوصيات عند تطبيق الفصل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية •

على أن الذى يثور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضاع الداخلية • وهى اصدار التوصيات بشأن قبول الأعضاء الجدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية • بالنصوص تجعل سلطة اصدار القرارات في هذا الشأن للجمعية

(١) تراجع باسبق من ١٣٨ وما بعدها .

(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق .

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فَمَا هِيَ قِيَمَةُ هَذِهِ التَّوَصِيَّاتِ ؟
الواقع أن العمل جرى على أن التوصية في هذه الحالات ملزمة ولقد
رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفنت بأنها ملزمة لكي تصدر
الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد في الأمم المتحدة • وأبلغ
دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل
الموضوعية التي يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها • ولا شك في أن
هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها •

أما الجمعية العامة ، فإن اختصاصها في المسائل المتصلة بحفظ
السلم والأمن الدوليين ، ويتحقق المنهج الوظيفي ، وكافة اختصاصاتها
المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهي تصدر بصفة توصيات •
فالجمعية لا تملك إصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلزم الدول
باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل في نزاع ما بطريقة ملزمة •
غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مرددا أنها تثير عن الرأي
العالم الدولي الذي لم يعهد بإمكان دولة أن تتجاهل في الوقت
الحاضر ، وألا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء
عليها •

وفي مقابل ذلك ، وفي ذات المسائل التي يملك مجلس الأمن إصدار
التوصيات إلى الجمعية العامة بشأنها — وهي المسائل المتعلقة بالتنظيم
الداخلي للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق إصدار القرارات
التي تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها •

أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية فإنهما
يعملان بطريق التوصيات التي يوجهانها إلى الجمعية العامة ، وللأخيرة
الحق في أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية
العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة •

تبقى محكمة العدل الدولية • وهي تعمل بأسلوبين . الأول
الاستشارية ، وهي غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهي ملزمة على ما رأينا
من قبل •

القسم الثاني

الوكالات المتخصصة

الفصل الأول

الوكالات المتخصصة والقانون الدولي للتعاون

المبحث الأول

التعريف بالقانون الدولي للتعاون

١ - قانون التعايش وقانون التعاون الدوليان :

ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة أن هيكل للعلاقات الدولية قد تغير بدخول أعضاء جدد في الأسرة الدولية ، ويتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولي ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشكل علم (١) .

ولا شك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التي كانت تستعمل في النطاق الدولي . وتؤثر تأثيرا كبيرا على هيكل القانون الدولي والأساليب الفنية التي كانت تستخدم عادة في نطاقه . وقد أدت هذه الظاهرة الى التمييز بين عردين رئيسيين من فروع القانون الدولي : الأول ، هو القانون الدولي للتعايش ، وهو الذي ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضها البعض في سلام دون أن تقوم إحدى الدول بالاعتداء على الأخرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ السلم في معناه الشكلي ، أو ما يسمى

(١) يراجع ما سبق من ه وما بعدها .

بالسلم السلبي • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهذا القانون عند حديثنا عن مبادئ الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول في السيادة ومبدأ حظر التدخل في شؤون الدول الأخرى •

على أنه لم يعد بالامكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وإنما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضها البعض • لقد تميزت طبيعة العلاقات الدولية وزاد الارتباط بين الدول إلى النقط الذي جعل من التعاون المشترك بين الدول ، حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادئ القانون الدولي المعرفي ، وهذا هو موضوع القانون الدولي للتعاون •

٣ — الوكالات المتخصصة هي أسلوب تنظيم التعاون الدولي :

ويقوم القانون الدولي للتعاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول ، ويبحث عن أفضل الأساليب الكفيلة بإشباعها •

ويستعين القانون الدولي للتعاون بالعديد من الوسائل التي ينظم بها هذا الإشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التي تسهل التبادل التجاري بين الدول — كالاتفاقات التي تحتسوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهي أهم صور إشباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الإشباع في فكرة الاتحادات الدولية ، والتي تطورت في ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سماها ميثاق الأمم المتحدة •

٣ — طبيعة القانون الدولي للتعاون :

ثار خلاف في الفقه الدولي عما إذا كان قانون التعاون الدولي يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض إلى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات جديدة في حقول التعاون الدولي . ويصعب على ذلك القول باعتباره قانوناً (١) . في حين اتجه البعض الآخر الى أن المادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثاق تسمحان بالقبول بوجود التزام دولي يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لإشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التي وردت بالميثاق (٢) .

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التي كلفتها الأمم المتحدة بمناقشة مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة الى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضها البعض بصرف النظر عن الاختلافات في الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their Political, economic, and social systems.

٤ — عالمية القانون الدولي للتعاون :

من المشاكل التي أثبتت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادئ التعاون والصداقة ، مشكلة ما إذا كان الالتزام بالتعاون الدولي ملزماً لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذي جرى في اللجنة بين مؤيد وفما مض ، فقد أكد النص الذي جاءت به اللجنة أن هذا التعاون واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما إذا كانت عضواً أم غير عضو في الأمم المتحدة ، على أساس أن هذا المبدأ من المبادئ العرفية ، وليس مجرد مبدأ اتفاق . لقد نص الميثاق على إقامة العلاقات الدولية

(١) Kelsen, The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع اتوال ممثل تشيكوسلوفاكيا في لجنة صياغة مبادئ القانون الدولي للصداقة والتعاون بين الشعوب

على أسس معينة ، تقضى باحترام المبادئ التي جاء بها . واحترام هذه المبادئ يعد شرطاً مسبقاً لتطبيق النظام الذي أتى به ، وانصراف أي دولة من تبنيها هذه المبادئ ، من شأنه عدم هذا النظام الدولي (١).

ويقتضيه بحالها هذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — في نطاق النطاقين بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ذكر النص الذي تقدمته اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعاون مع بعضها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات في أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .. متجردة من التمييز بينها على أساس هذه الاختلافات » .

• — ميادين التعاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكي تشمل ، ليس فقط « النطاق السياسي بالمعنى الضيق لهذه العبارة » ، وإنما عدة أنشطة تتضمن جزءاً من المسائل التي كانت تعتبر في النطاق الخاص للدولة (٢) . لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون .. في مختلف ميادين العلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على السلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقدم الاقتصادي الدولي ، والرفاهية العامة للدول » .

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التي أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهي تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولي ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلي المتمثل في منع استخدام القوة ، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وإنما أيضاً السلم الإيجابي المتمثل في إنشاء

B. Babovic, the Duty of States to cooperate with (1)
one another in accordance with the charter, Belgrade, 1972.
p. 32655.

A/EC. 125/5 R. 34.

(٢) أنوار بندوق فتاً بلجنة الصياغة

« الظروف المادية لقيام السلم » وفي بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما - أم أن الهدف المجتنب لميس - في النهلية - إلا التجنب المستمر لأسباب التمييز في العلم والمرتبط بعدم التكافؤ الاقتصادي والاجتماعي (١) .

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقول التي يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغي من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين . وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، إذ هو الهدف الشامل لكل نظم الأمم المتحدة .

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون اندولى في نطاق حماية حقوق الانسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الانسانية للجميع وإزالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » .

ومع ذلك أولت للدول التعاون الاقتصادي والاجتماعى أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا . لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

(١) مقال بلوفنيك عن واجب التعاون الدولى طبقا للبيثاق ، السابق الإشارة اليه ص ٣٠٧ . وقد أقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد UNCTAD » أنه من المبادئ الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وأن للتنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغي أن يمثل الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغي أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلضراد التى انعقدت علم ١٩٦٤ ، ص ٣١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلي الدول في كل الاجتماعات • وتحديث بعضهم عنها قائلاً ان العلاقات السلمية ينبغي أن تقوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فإنه ينبغي أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعاون الاقتصادي (١) • ولكن الدول اختلفت في الطريقة التي يمكن التعبير بها عن ضرورة هذا التعاون • فمثلاً ، ركزت الدول "النامية" على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعاون الدولي ينبغي أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادي ، مع التمسك بمبادئ الاستقلال الاقتصادي بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجدنا الدول الغربية تتجه الى أن تمنح للتعاون مفهومًا ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، أن تصيغ سياستها الاقتصادية ، وسياساتها تجاه أية مساعدة اقتصادية ، تتقدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم في تسهيل النمو الاقتصادي ، التقدم المتوازن في مستوى الدخول على نطاق العالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبما يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لها وضمان حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ونقد أحسن العديد من ممثلي الدول المتخلفة نفسها بضرورة ضمان المساعدات التي تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنة • وعلى هذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير في علاقاتها الدولية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنية والثقافية والتجارية على أساس مبدأ المساواة في السيادة ، وعدم

(١) اقوال ممثلي تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC.125/34 ويعلق أحد الفقهاء على ذلك قائلاً أنه نتيجة للظروف الاقتصادية المعقدة التي سادت العالم في فترة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة ، فلقد شغلت سياسة التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية بال الدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت في كنفه الاجتماعات انكار عن التعاون في مختلف المجالات فإن ذلك يعني على الخصوص الحقل الاقتصادي • مقال يبلوفيك السابق الإشارة اليه ص ٣١٢ •

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعاون في كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصة الى الحاجة الى التعاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية . وعلى هذا جاء نص الفقرة الثالثة يقول : « ان الدول سوف تسير في علاقاتها الدولية ، في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتجارية ، وفقاً لمبدأ المساواة في السيادة ، وعدم التدخل » .

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون في هذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافي والتعليمي الدولي ، ولتحقيق النمو الاقتصادي على مدى العالم كله ، وعلى الخصوص في نطاق الدول المتخلفة .

والزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأن تتخذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هذه الأهداف . ولا شك في أنه من أهم التدابير المشتركة التي يمكن أن تتخذ بهذا الشأن . هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) .

المبحث الثاني

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولي

١ — الاتفاقيات الدولية :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هي أهم الأدوات التنظيمية التي تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولي ، تلك المنظمات التي وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية في شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعاون الدولي ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل .

٢ - اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدولية :

كان التعاون الدولي في مختلف مجالات الأنشطة البشرية من الأهداف التي ابتغتها عصبة الأمم ، انطلاقاً من النظرية الوظيفية التي رأت في قيام التنظيم الدولي بهذه الأنشطة تهيئة الأحوال اللازمة لوجود سلم دولي حقيقي على ما رأينا من قبل . لذا كان من الطبيعي أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جزءاً لا يتجزأ من التنظيم الدولي العالمي ، وأن تعمل على التنسيق بين أحوالها المختلفة .

وقد سبق أن ألحنا الى قيام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفي للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحاً ملحوظاً فيه ، عوضاً عن الفشل في الأنشطة السياسية . وقد قدمت هذه اللجنة تقريراً عام ١٩٣٩ ، وضعت فيه عدة توصيات من بينها ضرورة انتقال السلطات الوظيفية للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لا تنطفيء ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشاء منظمات مستقلة تعمل في مختلف النواحي الانسانية ، تحت اشراف العصبة .

ومع أن هذه التوصيات ظهرت متأخرة — عام ١٩٣٩ ... بحيث تمسخر على العصبة أن تفيد منها ، فان البعض يرى أن النجاح الذي أحرزته المنظمات المتخصصة في ظلها ، كان القموص الرئيسي أنفشلها في الميدان السياسي ، كما أن كشفها لامكانيات التعاون الدولي في نواح كانت بعيدة عن الاهتمام العالمي ، الذي كان في ذلك الوقت سياسياً بالدرجة الأولى ، يمكن اعتباره أعظم اسهام أسهمت به العصبة في العالم الحديث (١) .

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٥٢٠ ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء — عند وضع عهد العصبة — في جدوى وضع

٢ - الوكالات المتخصصة في ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التي شكلتها عصبة الأمم عام ١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمر سان فرانسيسكو ، فلم تتردد الدول في ضرورة إقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بفاحية من نواحي النشاط غير السياسي ، أو الاقتصادي والاجتماعي في العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمات الهامة منها وبين الأمم المتحدة .

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالاته في الميثاق ، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، مبينا أهدافه ، والقوام الدول الأعضاء بتحقيقه . وفي نطاق هذا الباب نظم الميثاق كيف تنشأ هذه المنظمات والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ - فنجد المادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بخدمات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفي ، ولم يكن لسون متحصلا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سبطس صم على أن تورد بالعهد نصوص المواد من ٢٣ - ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفي ، وعلى أساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فانشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعمت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشؤون الاقتصادية والتجارية . يراجع في ذلك مؤلف روتر ، تاريخ عصبة الأمم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادلرية السابقة عليها والتي سيتم انشاؤها في المستقبل . أما المادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وأبعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عقلية وانسانية للرجال والنساء والأطفال . وتحقيقا لهذا يتمهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودميها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة .

٢ - وتبين المادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة في الدعوة - « عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء اية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة في هذا الفصل .

٣ - كما يحدد الميثاق في المادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقع على علق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عاملا تحت اشرافها .

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصل بينها وبين الأمم المتحدة (المادة ٦٣ فقرة ١) ، وتمطيه سلطة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تمطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقديم تقارير له عن عملها ، واصدار التوصيات لها (م ١/٦٣) .

وهكذا نستطيع أن نذكر أن الوكالات المتخصصة تعاون الأمم المتحدة في تحقيق أهدافها في النطاق الوظيفي ، أى في مجالات الأنشطة غير السياسية .

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهذا الغرض (١) .

(١) سبق أن عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفي كمنهج يتجسه اساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعية يعمين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويم السلام في العالم . ولكن ثمة وجهة نظر أخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفي

١ - طبيعة النشاط الوظيفي للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهذه النظرة أو تلك ، فإن الشيء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية في حياتنا الدولية . وهي تقوم بتأدية خدمات جوهرية لاستطيع الدولة بنظامها الصالى أن تؤديها . ولكي نفهم الدور الذى تؤديه المنظمات المتخصصة في عالم اليوم ينبغى علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء في ميادين نشاطها . فهو يقوم بتقصى الحقائق على النطاق الدولى ، وأجراء البحوث الخاصة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسؤولين في الحكومات الوافية ، وتشجيع وضع نماذج توحيدية ، وتنسيق البرامج والسياسات الوطنية . وباختصار فإن دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنة للتعاون الدولى لكي تهيب بمض العناصر الجوهرية التى تحتاج اليها تلك الهيئات لكي تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سوى ذلك فالباقي متروك لكل دولة على حدة لكي تنفذه بنفسها .

والنوع الثانى يتولى ادارة مرافق عامة دولية بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التى تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافى خارجة عن النطاق الاقليمى للدول المعنية . على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لمصلحة الهيئة الدولية . ونجد مثلا واضحا لذلك في بعض المنظمات

غاية في حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم اامية . فالهدف الرئيسى الاعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قديا بالرقى الاجتماعى ، ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية اوسع . . وحتى المحافظة على السلام الدولى ، وانتقاذ الجنس البشرى من ويلات الحرب ، ليست سوى بلذرة دولية لازمة ، وعلى الرغم من لزومها فإن السلام ليس سوى وسيلة لفنية ، وظرف يطمع توافره من قبل ، وشرط لابد منه لاقرار المقصد النهائى ، وهو رفاهية العالم . . .

المالية الحديثة كصندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للتنمية والتعمير (١) .

٤ - ميادين التعاون الدولي في مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعاون الدولي التي تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد . ويشهد المجتمع الدولي أنواعا عديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقوق جديدة للنشاط الدولي ، تحتاج الى تدعيمها ، وتنظيم الاستفادة بها في المجال الدولي . وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن في هذا المجال .

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقد عرف الانسان - مع بداية هذا القرن المجال الهوائي كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يستغله في تسيير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنتقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وترتبط العالم بشبكة واسعة من المواصلات التي تجعله يبدو كدولة واحدة . وتمدحت الأبحاث العلمية في هذا المجال ، الى الحد الذي مكن الانسان أن يتجاوز النطاق للهوائي ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصعد الى مجال الفضاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علمية في الفضاء ، ويطمح انه مدى التطورات التي سينتهى اليها العلم في هذا المجال . ولقد أنشئت منظمة للطيران المدني لتتولى تسيير نشاط الدول في هذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية في هذا النطاق ، سيؤدي الى انشاء أكثر من منظمة تعمل في هذا الحقل .

(١) جودريش وهابرو ، ميثاق الأمم المتحدة ، المرجع السابق
ص ٢٦٧ ، عثقة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ .

وسنقتصر في عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التي ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة .

وسنقوم بتقسيم حقول التعاون التي تعمل فيها إلى الأقسام الآتية :

(أ) حقول الاتصالات والنقل . وسندرس فيها منظمة الطيران المدني ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحاد البريد العالمي ، الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية .

(ب) حقول الشؤون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة .

(ج) الحقول الاقتصادية والمالية ، وسندرس فيها البنك الدولي ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المالية الدولية) ، ثم صندوق النقد الدولي ، والاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات .

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية . وسنقتصر على دراسة حقول النشاط ، ومدى ما تحققه الوكالات العاملة في مجالات الدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول في شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القانوني للوكالات .

المبحث الثالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدولية

... غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض ، وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشكل لم يكن يتوقعه الانسان من قبل . • ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود الدولة الواحدة ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة . ولذلك يحتاج هذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دولية تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضها بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولي وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه في الأزمنة الحديثة . • فلقد أنشئت منظمة الطيران المدني عام ١٩٤٧ لتحقيق الهدف في مجال المواصلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكي تحقق هذا الهدف في مجال المواصلات البحرية .

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطائرات اليوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية ، ولذا فتلقد أنشأت اتحاد البريد العالمي منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ .

على أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تفتقر حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التي لا تخفى على أى شخص .

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول في استخدام هذه الموجات في المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والرئية ، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية .

أولا : منظمة الطيران المدني الدولية ICAO (١) :

نشأة المنظمة :

لقد عنت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن استطاع الإنسان أن ينظم سير الطيران ليربط بين مختلف الدول . وكانت اتفاقية نسيكاغو التي انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هي المرحلة التنظيمية التي وصلت الدول إليها حتى الآن . وقد تضمنت هذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هي تقرير نظام الطيران الجوي ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران . والمسألة الثانية هي تمهيد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) .

وقد أدخلت عدة تعديلات هامة على هذه الاتفاقية في أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ ، منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة في حقل الطيران المدني .

أهداف المنظمة :

١ - توحيد المبادئ والنظم المتصلة بالطيران المدني :

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التي استهدف بها انشاء المنظمة هي توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية في مختلف الدول . لذا :

International Civil Aviation organization

(١)

(٢) يراجع في التفاصيل ، ريفر ، القاتون الدولي المصمم ، المرجع السابق ص ٢٤٢ ، حامد سلطان ، القاتون الدولي المصمم في وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمد حلفظ فاتم ، مبادئ القاتون الدولي المصمم ، وأيضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Julia Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تطبيق لنا بالمجلة المصرية للقاتون الدولي عدد ١٩٦٩ بعنوان : قاتون الفضاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التي توحد المعايير والنظم الدولية للطيران •

وقد نجحت بالفعل في اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التي تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات •

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللإشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) •

٢ - تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة في الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة • ومن الأمثلة الهامة في هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لإنشاء نظم لخدمة الأرصاد الجوية •

ومن الأعمال التي تمارسها المنظمة في هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على إنشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها •

٣ - تحقيق سلامة مرفق الطيران المدني الدولي :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانتقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب •

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ - حقلان أساسية من الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للإعلام بالقاهرة ص ١٢٣ •

٤ - دراسة مشاكل الطيران المدني والعمل على حلها :

وهكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالجمارك والاجراءات العلمية وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ - حل المنازعات الدولية في مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر في المنازعات التي تقرر اتفاقيات الطيران بين الدول احللتها اليها ، كما جرت عادة العديد من هذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول - في حالة الخلاف - الى المنظمة لاعطائها تقريراً استشارياً (١) •

٦ - توحيد أسمار الطيران ومنع المنافسة غير الملائمة في هذا النطاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التي تقدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة في هذا النطاق (٢) •

ونظرا لمسؤولية المنظمة عن سلامة مرفق الطيران المدني ، فانها تختص بالنظر في أية شكوى تقدم عن حالات تعريض سلامة هذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٣ عندما اعتدت اسرائيل على طائرة ركاب ليبية وهي فوق الأراضي المصرية ، وبعد أن قامت المنظمة بتحقيق للشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعبالة ضد الحكومة الاسرائيلية لعدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافية

Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246. (١)

Sornsen, Manual of Public International law New — (٢)

York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليها
من ناحية أخرى •

مقر المنظمة : مدينة مونتريال بكندا •

انضمام شركات الطيران الدولي IATA (١) :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل
في ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدني ، ومن ثم فاننا نجد أن له
ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذي توجد
فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك في عضوية هذا الاتحاد سبعون
شركة دولية للطيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد
شركات الطيران ، مع التعاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص
الاتحاد إبرام الاتفاقات في المسائل الفنية والتجارية ، ونجد أنه
ولو أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول في المسائل الفنية أو
التجارية ، قد أبرمت خارج نطاق الاتحاد إلا أن العديد منها قد
أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطراف أجريت
من خلال الاتحاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصة بإجراء الدراسات المتصلة
بالمظاهر المالية للنشاط الجوي مثل التعريفات ، الشروط المادية
للملاحة الجوية ، البريد (٢) •

التعاون بين منظمة الطيران المدني وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بإنشاء مكتب إقليمي لها يختص بمنطقة الشرق
الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره في القاهرة • وتعتمد المنطقة التي

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكستان في الشرق ،
ومن ايران والعراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجزر افريقيا في
المحيط الهندي جنوبا •

ومهمة المكتب هي أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية
للطيران في منطقة عمله ، وأن يعاون الحكومات في تدبير خدمات
الطيران • وقد أنشأ مركزا للتدريب على الطيران في القاهرة بواسطة
الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ - قيام المنظمة :

رغم أن النقل البحري من أقدم صور النقل التي عرفت في المجتمع
الدولي ، إلا أن الاتفاقية التي أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشئون
لم تبرم الا في عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها الا في ١٧ مارس عام ١٩٥٨
عندما صدقت عليها احدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل
منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القانون
الدولي يتضمن العديد من التنظيمات التي تحكم الملاحة البحرية ،
فمنذ أن أنه لم تكن هناك تطورات واسعة المدى في الماضي
كالمشاهد الآن في نظام الملاحة البحرية •

وقد بنى الدعوة لانشاء هذه المنظمة المجلس الاقتصادي
والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ، الذي وجه الدعوة الى عقد مؤتمر
للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيه اقرار الاتفاقية • ويرجع
تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينة ، فالبعض يرى أن
اختصاص وظائف المنظمة واسعة بالقياس الى العناصر التجارية
لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافية لحماية
مصالح الدول البحرية (٢) •

(١) Inter - governmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولي ص ٦٣٥ •

٢ — وظائف المنظمة :

١ — العمل على سلامة النقل البحري : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة في مقدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير الممكنة لضمان السلامة والأمن في الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايته ، وكذا في مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية .

ونجد أن المنظمة قد أخذت على عاتقها مسؤولية عقد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دولية هامة في هذا المجال كالاتفاقية الخاصة بتأمين السلامة في البحار عام ١٩٦٠ .

٢ — العمل على تلافى التمييز في المعاملة ، وإزالة القيود التي تضعها الحكومات في وجه الملاحة البحرية . كما تنظر اللجنة في الإجراءات أو التدابير التعسفية التي قد تضعها شركات الملاحة .

٣ — تهيئة جهات للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتعلق بالمسائل الفنية الخاصة بالسفن التي تعمل في نطاق التجارة الدولية .

٤ — النظر في أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها إليها أى جهاز أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة .

٥ — وبالجمله تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول في مختلف المسائل البحرية ، واقتراح الاتفاقات الخاصة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التي تناقش فيها هذه الاتفاقات (١) .

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة .

ثالثا : اتحاد البريد العالمى UPU (١) :

١ - نشأة المنظمة وتطورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدولية الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة . ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقية ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها علم ١٩٦٤ فى فيينا . ولقد أخذ هذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك فقد كان تنظيمه العام متخفا ومختلفا عن شكل المنظمات الأخرى ، بل إنه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته .

٢ - أهداف المنظمة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا المحل الهام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها . وتعمل المنظمة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصة بها ، وأن تتبع تعريفه بريدية واحدة ، وبالجمله اعتبار كافة أقاليم الدول الأعضاء بمثابة إقليم

(٢) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٢ وأسس مؤتمر برن
(١) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٢ وأسس مؤتمر برن
المنعقد عام ١٨٧٤ اتحاد البريد العالمى وهدفه الرئيسى هو انشاء
« إقليم يربدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .

Un Seul territoire postal l'échange des Correspondances»

تراجع المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد . وراجع
ايضا مؤلفه المذكور سلفى عبد الحميد المنظمات الدولية من ١٩٦٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة في إطاره حرية تبادل المراسلات
البريدية .

٣ — مقر المنظمة : مدينة برن بسويسرا .

رابعا : الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية I T U (١) :

١ — نشأة المنظمة وتطورها :

لقد عرفت وسيلة الاتصال الكهرومغناطيسية الأولى عام ١٨٦٥
وهي التلغراف ولذا فقد بادرت الدول بإنشاء الاتحاد التلغرافي
المالى في ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذي اتخذ مقرا له بال ، وذلك
بمقتضى اتفاقية باريس .

وكانت المشاكل التي تحتاج الى الحل هي مشكلة اللغة (استعمال
لغة متفق عليها) ومشكلة الترميمات . ولقد تطور هذا الاتحاد مع
التقدم العلمى في مجال الاتصالات اللاسلكية . فلقد أثر التطور
العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع
البحار ، اختصاصات هذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلّى في عقد اتفاقية
١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطور الثانى عام ١٩٢٧ بعد أن اخترع
جراهام بيل التليفون وبدأ في استعماله على النطاق الدولى فلقد
عقد اتفاقية في هذا العام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا
المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التي تمقد الى مسافات
واسعة . ولقد عقد مؤتمر هام بمديرية عام ١٩٣٢ تحت رعاية هذا
الاتحاد ، تم فيه تفسير الأسس التي يقوم عليها الاتحاد القديم ،
وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافة المسائل المتعلقة بالتليفون
والتلغراف ، والاذاعة .

٢ - أغراض الاتحاد :

وقد أخذ هذا الاتحاد على عاتقه :

١ - تنظيم الوسائل التي تحافظ على سلامة الأرواح في البحر وفي الجو ، ولذا غفى خلال المؤتمرات العديدة التي عقدها فسررت مجموعة من المبادئ الهامة ، كمبدأ التبادل الوجوبي للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفي المجال الجوي .

٢ - وييذل الاتحاد جهوداً كبيرة في سبيل تطوير وسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة في نطاقها ، وشمولها كافة الدول .

٣ - ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعالم أن يستفيد من تبادل حضارته . ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أسعارها . ومن أهم تلك المهام في النهاية مسألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لها .

ولقد أنشأ الاتحاد لهذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هذه المسألة هي أهم ما يواجه الاتحاد من مشاكل . ذلك أنه يتوقف عليها حسن استخدام هذه الوسائل جميعاً (١) .

٣ - مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا .

(١) تعتبر الموجات - لأسباب فنية - محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التسابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو، أملها مشحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة

المبحث الرابع حقل الشؤون الاجتماعية

برز حقل الشؤون الاجتماعية في مجال التعاون الدولي للوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية المنظمة الدولية الأولى التي وجدت في أعقاب الحرب العالمية الأولى منظمة دولية مرتبطة بمعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها ، وبذلك جهودا كبيرة ، وأرست قواعد عامة في حقل التنظيم الدولي المتخصص .

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة في عدد السكان في العالم ، والثبات النسبي في رقعة أراضى المنزرعة ، مما دعا إلى إنشاء منظمة تسمى إلى تنظيم التماسون الدولي في هذا الحقل الاجتماعي الهام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .

بحينة كالإذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة إذ قد يكون هذا الاستخدام الأمثل لها ، هو مجال الاتصال الجوي . ولذا فانه يقع على عاتق هذه اللجنة أن تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقد حاولت العديد من الدول أن تمنحها سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملها حاليا على تلقي تبليغات الدول عن الموجات التي تقصم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خلال شهر على الأكثر ، وتبحث اللجنة فيها إذا كان هذا الاحتلال متفقا مع النظام الذي رخصته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجة لم يسبق أن استخدمت من قبل أم لا ، ولديها سجلان أحدهما تسجل فيه الموجات الشرعية ، والآخر تسجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بمسئمة التسجيل الذي تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها ، يراجع لندا مقال عن التماسون الدولي في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، أكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة في العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية .

اولا : منظمة العمل الدولية :

١ - نشأة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسه بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات . ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة في المجتمعات من أهم المشاكل التي شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات . ليس اقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعي أن يهتم التنظيم الدولي بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولي بها .

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانوني الدولي لحماية الطبقة العاملة . وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة في تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث . وكانت الحربة العالمية الأولى هي المناسبة التي شهدت التطور الثاني في مجال التنظيم الدولي ، ويبدو أن القائلين بالمنهج الوظيفي كان في اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضع اتجاه هام في مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسي لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، ويعد مداولات في المؤتمر ، وجدنا

هذا النظام متضمنا في القسم الثالث عشر من معاهدات فرساي (١).

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساي وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله في مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية . وتم الربط بينه وبين الأمم المتحدة في نفس العام . ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسية في الأمم المتحدة وفي عصبة الأمم من قبل في أعمالها ، وأوجدت بذلك مبدأ يطلق عليه البعض « الوعي بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » . ونجد التعبير القوي عن هذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « أننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة كنديين ، وابتغاء لهذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس في نيتنا أن نعمل كتابعين (٢) » .

٢ — أهداف المنظمة :

— ويبدو أثر الفكر المتأثر بالمنهج الوظيفي نحو السلام ، وانذى يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، في نصوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذي حدد أهداف وأغراض المنظمة . فالمنظمة تبنتى المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

(١) أوضح المنسوب الانجليزي في المؤتمر أن لتطور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجهتها على المستوى الدولى ، ونسوه بضرورة الاسم بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظروف معيشتهم ، والا فان ذلك قد يودى الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو اثر النظرة الماركسية في هذه الأقوال فهي التى تبشر بانهيار النظام الرأسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضع المشكلة على انطلق الدولى هو الخوف من المنافسة بين الدول ، فقد يودى تطبيق بعض الإصلاحات في نطاق احدى الدول الى زيادة في تكلفة الانتاج عن مثيله في الدول التى تأخذ بهذه الإصلاحات . يراجع :

Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p. 43

united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946. (٢)

الاجتماعية ، ولكي تتحقق هذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدي العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفي نظام عمل يحقق كرامة الفرد ، ويراعى ظروف ونوع العاملين . وواجب المنظمة هو أن تقوم بالدراسات ، وأن تعد مشروعات الاتفاقيات التي تتضمن الأسس التي يمكن للدول أن تدخلها في تشريعاتها لتحقيق هذه الأغراض . وإلى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التي يعملون فيها ، وهي تقوم بدراسات في هذا الشأن ، وتقديم الخبراء ، والمنح الدراسية أو تنشئ مراكز التدريب في مختلف الدول . وأخيرا تبني المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشكلات الاجتماعية وتطورها وتقوم بنشر العديد من الدوريات والدراسات الهامة في مجال عملها (١) .

٣ - مقر المنظمة - جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة FAO (٢) :

١ - نشأة المنظمة :

توضع منظمة الأغذية والزراعة ، في مقدمة المنظمات التي تهتم برعاية الإنسان ، وتحسين طمأنينه ، وتحسين الوسائل المستخدمة في الزراعة . ولقد ارتبط انشاء هذه المنظمة بأحوال الحرب العالمية الثانية ، وفكر فيها في نفس الوقت الذي كانت الدول تفكر فيه لانشاء منظمة الأمم المتحدة . فلقد عقدت مجموعة من الدول مؤثرا في هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحدة

(١) يراجع في التفاصيل جودريش وهلبرو ، ميثاق الأمم المتحدة المرجع السابق ص ٢٢٧ .

J. L'Huillien Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها .
Food and Agriculture organization (٢)

الأمريكية في مايو عام ١٩٤٣ وضعت فيه نظم المنظمة (١) . وكانت نشأة المنظمة في هذه الظروف تعبيرا عن غداحة مشكلة الطعام التي ستواجهها الدول في أعقاب الحرب ، وعدم احتمالها أى تأخير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنه بالنسبة للمسائل السياسية .

أغراض المنظمة :

أكد ميثاق هذه المنظمة أن الدول المتطقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العالم عن طريق تحسين الغذاء وزيادة إنتاجه : ويدخل في ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسماك . وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنمية موارد العالم المائية وتحسين التربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الري . وتبذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغابات ، ومنع تآكل الأرض . وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشارك معها في تنفيذ هذه الأهداف .

ثالثا : برنامج الغذاء العالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجوع بحيث تقوم هذه المنظمة ببذل الجهد الأكبر في سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ . ويستهدف هذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية ، وحث الدول على مكافحته . وهو يسمى الى تعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق أسداء المونة في صورة غذاء . فعلى أساسه يمكن استخدام الطعام في البلاد المنخفضة في الدخل بوصفه مبيعا جزئيا عن الأجور النقدية التى تدفع

(١) لم تنشأ هذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد أن صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ أكتوبر عام ١٩٤٥ .

للمعامل في مشروعات التنمية • ويواجه الهزاج الحالات الطارئة التي قد تستدعي الحصول على الطعام، كالحالات التي تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرها •

٤ — مقر المنظمة، مدينة روما بإيطاليا •

٤ — الصندوق الدولي للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، اذ قد تم اقامتها في ١٨ يونيو عام ١٩٧٥ بنسأه على الاقتراح من مؤتمر الغذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالها في ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

أغراض المنظمة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية وللريفية للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت إقامة هذه المنظمة ، للاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقسيم التقليدى للدول الى دول غنية ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى ، وهى دول تملأ من الجوع والفر الشدید ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدين •

(ج) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هذه الدول •

ومما يميز هذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك المجيد

(م ٣٤ — المنظمات الدولية)

من الدول في تمويل البرامج التي تخدم أغراضها فالدول الأوروبية تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك في تمويل البرامج كذلك . وهكذا لا نجد التأييد الأمريكي الضخم على تمويل هذه المنظمة كما نجده بالنسبة للمنظمات الأخرى .

مقر المنظمة : مدينة روما بإيطاليا .

رابعاً : منظمة الصحة العالمية (WHO) (١) :

١ - نشأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التاريخ اطرحيل نسبيا بالنسبة لساثر الوكالات المتخصصة . ذلك أنه منذ منتصف القرن الماضي ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعاون الدولي في الكفاح ضد الأوبئة ، ومن ثم بدأت الدعوات تقوى لعقد عدة مؤتمرات دولية تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولي . واتفق في العديد منها على اتخاذ عدة تدابير لمنع انتشار الأمراض . فتأسست عدة مكاتب دولية لهذا المرض في مناطق مختلفة ، لمل أهمها المكتب الدولي الذي أنشئ في باريس عام ١٩٠٧ ، والذي اشترك فيه العديد من الدول ، وتحددت أغراضه في تبليغ الدول بالمعلومات السريعة عن الأمراض المعدية التي تظهر في العالم ، والنصح بالتدابير التي يجب أن تتخذ لمنعها ، بالإضافة الى إعادة النظر المستمر في الاتفاقات الدولية المنعقدة في حقول الصحة العالمية من أجل جعلها ملائمة للتطورات التي تجدر في هذا النطاق ، والعمل كجهاز استشاري حول تفسير وتطبيق هذه الاتفاقات .

World Health organization

(١) :

(٢) مورتنش ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ، ص ١٠٣ .

ولقد بقى هذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيام عصبة الأمم
بانشاء منظمة الصحة المالية تعمل فى نطاقها •

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى ابرام اتفاق جديد
فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ • وأعيد النظر فيه عام ١٩٣٨ •

وبعد الحرب المالية الثانية رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى
فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصحة العالمية • وعقد
المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقر النظام الأساسى لمنظمة الصحة
العالمية التى خلفت مكتب باريس والمنظمة التى وجدت فى اطار
عصبة الأمم على السواء (١) •

وبدأت المنظمة تمارس عملها بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل
عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لها الدولة السادسة
والعشرون من الدول المنضمة اليها •

٢ — أهداف المنظمة :

تقوم منظمة الصحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى
يربط مختلف صور التعاون الدولى بالسلم العالمى • وعلى ذلك فان
حسن صحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصول الى السلم
والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهذه المنظمة — على ما يعلنه
ميثاقها — هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صحى ممكن •
وتحقيقا لهذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضل
الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطق
المالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشخاص
منها الى أماكن سليمة • وهى تنشر دراستها على أوسع نطاق حتى
تستفيد منها جميع الدول •

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسائل الطبية التى

تؤدي إلى تحسين ظروف عمل الإنسان ، وظروف الانتاج الزراعي والصناعي ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العلاج ، وتعليم طرق التعريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنية المتعلقة بالمرض والعلاج . ولهما اختصاصات كذلك في مجال الأدوية فهي تعمل على توحيد طرق تصنيفها ، والنظم التي تحكمها بين مختلف الدول .

٢ — مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا .

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمالية (١)

لاجدال في أهمية النشاط الاقتصادي الدولي في الآونة الحديثة . ولذلك فلقد كانت أهم المفاصل التي عنت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولي في هذا المجال . ولقد انبعث ذلك من حقيقة أساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العدو الرئيسي للنوع البشري . لأن نصف سكان العالم يعيشون في ظروف سيئة يسيطر عليها الشقاء والجوع والمرض . وقد هيأت الظروف الدولية السائدة حالياً ، والكامنة في وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما إلى القضاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل — إلى تضيق دائرة مكنة ، إلى وضع برامج للمساعدات عن طريق العديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تتفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها . وهذا الانفاق لا ينبعث من رغبتهما في مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقوية المنظمات المتخصصة وإنما لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

(١) يراجع في التفاصيل Waters ، في مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الإشارة إليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولي والسلام العالمي المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتز ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كولبارد ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٤٩ وما بعدها .

هي أفضل الطرق لممارستها ، لذا يثور التساؤل عن مستقبل هذه الوكالات بعد التغييرات التي تمت في المعسكر الشيوعي ، ومن المحتمل أن تذهب العديد من المساعدات الى دول أوروبا الشرقية • ولم تمنع الدول المتخلفة في ذلك على أسس أن التعامل مع المنظمات الدولية يمنع احتمالات الاخلال بالسيادة اذا قدمت المساعدات المالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التي أنشئت لهذا الغرض • البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي والمنظمة المالية الدولية ، وهيئة التنمية الدولية • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التي تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبادل على النحو الذي يتفق مع مصلحة المجتمع الدولي في جملة • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التي تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجارة ومنظمة الجات •

أولا : البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومجموعته :

١ — نشأة البنك وأفراده :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التي تستهدف شؤون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتي على رأس هذه المنظمات البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) International Bank for Reconstruction and Development • ولقد تم انشاؤه بمقتضى اتفاقية برتون وودز Bretton Woods في يوليو عام ١٩٤٤ والضرع المالية الثانية في أطوارها النهائية • والهدف الرئيسي الذي اء تهدفته الدول بلنشائه هو تعمير ما خربته الحرب ، والمساعدة في النشام الجروح العميقة التي سببتها ، وذلك من خلال القروض التي تقدمها لأغراض البناء والتعمير (١) ويعمل البنك كذلك على تشجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقديم الضمانات والمساعدة في

(١) Commission to Study the organization of peace, part II

14 January 1962.

الاستثمارات والقروض • وبالإضافة الى ذلك يقوم البنك بتقديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبدل البنك جهدا موصولا في سبيل تسوية المنازعات المالية والاقتصادية التي قد تنشأ بين الدول ، ولقد ساهم في تسوية النزاع بين مصر والدول المساهمة في قناة السويس بعد تأميمها ، واشترك في وضع الأسس التي تقوم عليها التحويزات •

ثانيا : المؤسسة المالية الدولية IFC^(١) :

ومن الأسس العامة التي تحدد السياسة المالية للبنك أنه يجتنب نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التي تدر ربحا كافيا ، ومن ثم فلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دولية أخرى لتحقيق تمويل مشروعات لا تستلزم هذا الربح الكافي ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المالية الدولية • فهذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير^(٢) ، وهي تقترض كما يفعل البنك ولكنها لا تصول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تلتحق لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسي من هذه المنظمة هو انماء المشروعات الانتاجية الفلصة ، ودعم دورها في التطوير الملمى والتكنولوجى في الدول النامية^(٣) • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة في منع انتشار الشيوعية • ولذلك فإن هذه المنظمة تركز على استثمار الأموال في مجال للصناعة والتعمدين • ولوجود عنصر المجازفة في هذه المشروعات ، فإن المنظمة لا تمولها تمويلا كاملا وإنما في حدود النصف فقط •

The International Finance Corporation.

(١)

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود في أول يوليو عام ١٩٦١ .

(٣) يراجع تقرير اللجنة التي شكلتها السكرتارية العامة للأمم

المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسة التنظيم من أجل السلم ، سبقت الاشارة اليها

ص ١٠ .

ثالثا : هيئة التنمية الدولية :

وبالإضافة الى ذلك أوجد البنك الدولي مؤسسة افراضية جديدة هى هيئة التنمية الدولية A I D (١) فى سبتمبر عام ١٩٦٠ • وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تماهلى أكثر فى الاقراض ، فهى تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنمية فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بسيطة ، ومشروعات لا تدر عائدا سريعا كالتعليم والتربية •

رابعا : صندوق النقد الدولي :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولي I M F (٢) الذى أنشأته الدول كمفظة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يستهدف تحقيق التعاون الدولي فى المسائل النقدية على وجه الخصوص • وهى منظمة للتشاور تعمل على تحقيق الثبات فى أسعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط • وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكى يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويمسدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقدية •

خامسا : منظمة التجارة الدولية والاتفاق العام بشأن التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى أدت الى وجود القانون الدولي بفرعيه الخاص والعام • فممنذ أقدم العصور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتتنقل رؤوس الأموال بينها،

International Association of development

(١)

International Monetary Fund

(٢)

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق . ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدي بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية في التبادل الدولي هي أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة في وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين الصادرات والواردات من حيث أن كليهما يسير في اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أي أن التبادل الدولي يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب . ولقد كانت التجارة الدولية مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى . ولكن التغيرات المستمرة في الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالخضوع على موارد مالية ، أو حماية صناعاتها الوطنية . أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع . ولقد توسعت الدول في هذه القيود الى حد كبير في هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتصرك المجتمع الدولي للتخفيف من حدتها . (١) .

وبالمثل اجتمعت مجموعة من الدول في مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ ، تحت اشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية . ولقد وقعت على هذه الاتفاقية أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها . وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز في المعاملة بين مختلف الدول ، بالإضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد لدفع التنمية في العون المتطرفة . ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية . ولكن نظرا لمحد قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ،
محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٩ .

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هي منظمة الجات GATT وهي منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعامل الدولي ولقد انمعدت الاتفاقية التي أقامت هذه المنظمة علم ١٩٥٥ واتخذت مقرا لها جنيف *

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهي لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهي فضلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها *

وقد قامت هذه المنظمة بمقد سلسلة من المؤتمرات التجارية الناجحة التي ضمت العديد من الدول *

المبحث الخامس

حق الشئون العلمية

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة في هذا المجال ، تقوم الأولى منها بنشاط علمي وتعليمي وثقافي بالغ الأهمية ، وتستفيد منه معظم دول العالم ، وهي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيها الاستفادة بالأبحاث العلمية في مجال الذرة بالوسائل السلمية ، وهي الوكالة الدولية للطاقة الذرية *

أما الثالثة فهي تقوم بمهمة تنبؤية في مجال الجو ، وتمنح بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تجميع هذه الخدمة وتبادلها بين مختلف دول العالم حتى يعم خيرها الجميع ، وهي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية *

وتعتبر المنظمة الرابعة من أهم المنظمات الدولية التي ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما في حماية الملكية الأدبية ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية *

أولا : منظمة الأرصاد العالمية WMO (١) :

١ — نشأة المنظمة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية للأرصاد الجوية عام ١٨٧٨ • وكانت هذه المنظمة هي النواة التي وجدت على أساسها منظمة الأرصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها في واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت في دور التنفيذ عام ١٩٥٠ • هذا ومقر المنظمة مدينة جنيف بسويسرا •

٢ — أغراض المنظمة :

١ — الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفة تنبؤية ، اذ تقوم باستطلاع الجو ، والتنبؤ بما سيحدث فيه من ظواهر تؤثر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لها وعلى الخصوص في مجال مواصلاتهم الجوية والبحرية • وقد رأت الدول الحاجة الماسة الى تنظيم هذا المرفق على أساس دولي يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه • لذلك فأهداف هذه المنظمة هي أن تقيم نظاما للتعاون بين الدول يتم فيه هذا التبادل بسرعة ، وبصورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشئون الاقتصادية كالزراعة والصيد •

٢ — وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد في العالم وانشاء مراكز لتأدية هذه الخدمة في مختلف دول العالم •

وقد ساهمت المنظمة بالفعل في تجميع محطات الأرصاد وربطها

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأمطار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية .

٣ — تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية ـ ضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة .

٤ — تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى مياادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى .

٥ — تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحي الدولية لهذه الأنشطة .

٦ — وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتماقة بالأرصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدروجينية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها .

وقد أوصت المنظمة بإنشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأمطار الصناعية ، وإنشاء شبكة من المراكز العالمية والإقليمية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى .

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (UNESCO) (١) :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول ، ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقسوم السلام العالمى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا • ولذا فلتبدأ نجد هذه العبارات الهامة قد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « لما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبة ، وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب •• وان سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » • لذلك فان هذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا التعاون الى احترام المدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القانون وحقوق الانسان وحياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة •

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة ، وتستعين فى ذلك بذافة الوسائل الجماهيرية • وتحت على تعليم الشعوب ، ونشر الثقافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه • وتوحيد جهود العلماء والفنانين والربين ، وإزالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية (١) •

هذا ومقر المنظمة باريس •

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندها صعدت على ميثاقها الاغلبية التى اشترطها ميثاقها لتنفيذها •

ثالثا : الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

إذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية في مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيام حرب ذرية ، فإنه أمكن استغلال هذه الطاقة في الأغراض السلمية ، كقوة محركة بالغة الأهمية . وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة تتبها فيها فرصة اللقاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لها .

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدولية ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هذه الطاقة المدمرة الى فائدة البشرية ، ويحقق التقدم العلمي والانتاجي الكبير . ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتي :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطاقة الذرية في خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل في سبيل ذلك المسحيد من الجهود . فهي تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة في هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المونات من احدى الدول المنتجة لها الى دول أخرى لوجه من وجوه هذا الاستخدام ، وتقدم الخدمات والمعدات كذلك التي قد تلزم لتنمية هذا الاستخدام وتطبيقه عمليا ، وتجري تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشجع تبادل العلماء والفنيين في هذا المجال . وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تمييز تنمية الطاقة الذرية واستخدام النظائر المشعة في الطب والزراعة والهيدروولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطر النووية .

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التي تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت إشرافها لن تستخدم في مجال أى غرض حربي . كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التي تتعرض لها الأرواح والأموال .

ولقد ساهمت الوكالة في هذا الشأن بالأعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترشيبات للوقاية من الأخطار التي قد تصدت أثناء نقل المواد المشعة ، وبمقتيرير المسئولة عن الأضرار النووية .

رابعاً : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولي الموحد لحماية الملكية الثقافية الذي كان قد أنشئ منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك في عام ١٩٦٧ . ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التي ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) .

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التي تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمي — فمن المعروف أن 'توانين الداخلية التي تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، إذ هي ذات تطبيق إقليمي ولا تعالج المشكلة على نطاق دولي . ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التي يتم تبادلها في النطاق الدولي ، فقد لجأت الدول إلى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولي في هذه الأمور .

وإذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن الماضي فهذا العرض حيث أقامت اتحاد باريس (١٨٨٣) ، و برن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، إلا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولي في هذا المجال ، وهو ما حققه اتفاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ •

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة في غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنية في العالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض • وتقدير 'أهون القانوني والفني للدول خاصة النامية • وقد تضمن الاتفاق المنشئ للمنظمة على أن من أهدافها ضمان التعاون اداريا بين مختلف الدول لتنفيذ الاتفاقات المتعلقة بمسائل حماية العلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحماية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الادارية والفنية • وحماية حقوق الأداء والانتاج في مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية •

الثاني : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتاج الفكر الانساني الفني والأدبي : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصنيع لديها وادخال الروح المعصرية في القطاع الصناعي والزراعي فيها •

ومقر هذه المنظمة مدينة جنيف •

الفصل الثاني

النظام القانوني للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولي الذي وُضِعَ بعد الحرب العالمية الثانية أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدولية ببعضها البعض ، ويجعل الأمم المتحدة بمثابة الرابطة التنظيمية التي تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر . سنرى ذلك في مجال المنظمات الاقليمية بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هذه الرابطة موجودة بشكل ما في مجال الوكالات المتخصصة . لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

ومن ناحية ثانية ، فلقد تحدثنا عن الحقول التي تعمل فيها الوكالات المتخصصة في اطار التعاون الدولي ، وبقي أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بها وسنخصص لذلك المبحث الثاني .

المبحث الاول

العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ - الربط بين الوكالات والأمم المتحدة :

نجحت الأمم المتحدة في أن تعقد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة . وقد ذكرنا من قبل أن ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هذه الصلة (المادة ١٧/١) ، وعرضنا في النظرية المسماة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قيام الصلة بينها وبين المنظمة الأمم (١) وما يعنى الآن هو أن نعرض للمنظمات التي يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة . هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط .

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها .

تجسد الميثاق بجيبه على هذه الحقيقة بوضوح (١)، ويضع مجموعة من الشروط التي ينبغي أن تتوافر في المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة، هي :

١ - يجب أن تكون منظمة دولية لها كيانها المستقل : وذلك بتوافر الأسس التي رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات في النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصغرى ، التي تتمتع بقدر من الاستقلال في أدائها لوظائفها وإن كانت لا تتوافر فيها أركان المنظمة الدولية (٢) لعضوعها - عدا برنامج الغذاء العالمي - لهيئة الأمم المتحدة في كل شئونها .

ولعل أحسن معيار للتمييز بين هذه الهيئات الصغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر إلى الأداة القانونية التي أنشأت هذا الكيان أو المنظمة ، فإذا كانت اتفاقاً دولياً ، كما يصعد منظمة متخصصة ، وإذا كانت قراراً صادراً عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كما يصعد جهاز فرعي لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أي كانت درجة التمييز والاستقلال المنوطة له (٣) » . ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن الوكالة بامتيازها شخصاً دولياً يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التي تنشأ بكثرة الآن في المجتمع الدولي .

٢ - أن تخصص المنظمة في أحد المجالات غير السياسية :

وهذا هو الشرط الثاني والذي يتفق مع الفكرة الأساسية في المنظمات المتخصصة وهي توليها لفرع من فروع العلاقات

(١) المادة ٥٧ من الميثاق .

(٢) يراجع ما سبق من ١٨٧ .

(٣) محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق

الدولية يتميز بأنه غير سياسى ، أو بمعنى آخر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من البشئون » على ما يعبر الميثاق .

وهكذا فموضوع هذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضعه الخبراء والمختصون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قد أوجدت طبقة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جديدة تشمل اختصاصاتها كل شئ .

٣- والشرط الثالث والآخر هو الاصطلاح بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعات دولية واسعة فى المجال التخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمة فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، على درجة من الأهمية من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمل فيه ، والا لما استحققت الاهتمام الذى تمنطيه الأمم المتحدة لها .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويقتضى ذلك أن تقترح العضوية فيها للدول جميعها ، أو للعديد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يمم نفهما العالم أجمع ، أو جانباً كبيراً منه (١) .

(١) محمد حلف غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ .

٢ - طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

أهمية :

تحدثنا تفصيلا عن العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا أن اتفاقات الوصل هي التي تحدد أسس هذه العلاقة . كما بينا وسائل التنسيق بين أنشطة الوكالات عن طريق الأمم المتحدة ، لذا نكتفي هنا بالاحالة إلى ما سبق دراسته بهذا الشأن (١) .

ويبقى أن نذكر أنه إلى جانب تنسيق أنشطة الوكالات ، نجد أنه بإمكان مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة أن تطلب إلى المنظمات المتخصصة معاونتها في تطبيق تدابير الأمن الجماعي غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية .

وقد نص على ذلك صراحة في المادة ٤٨/٢ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن . وقد أكدت لجنة الإجراءات الجماعية التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتضاد الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعونة الجمعية العامة في تنفيذ تدابير القمع (٢) .

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ إلى ص ٢٢٢ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ،

المبحث الثاني

الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيد :

درسنا في النظرية العامة الأحكام التي تسري على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنا على دراسة ما يتصل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل إلى ما أوردناه بالنظرية العامة إلى غيره من الأحكام .

أولاً — العضوية في المنظمات المتخصصة :

(١) الإغنياء الأصليين والأعضاء المنضمون :

تتمتع العضوية في المنظمات المتخصصة نفس الاعتبارات التي تسري على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتية :

أ — أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين أعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، إلا أنه في نطاق العديد من هذه الوكالات نجد أن الأعضاء الأصليين هم هؤلاء الذين كانوا أعضاء في الاتحادات الدولية أو المنظمات القديمة والتي خلفتها المنظمة الجديدة في القيام باختصاصاتها أو الدول التي ساهمت في المؤتمر المنشئ للمنظمة ، ولقد جرت المادة بالنسبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هذه الدول بالاسم في ملحق الاتفاقية مثلما نجد في الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية .

أما بالنسبة للأعضاء المنضمين ، فإننا نجد عدة طرق لتعيينهم في مختلف الوكالات :

١ - أحيانا يُعطى الحق لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، في أن يكون عضواً في المنظمة المتخصصة ، ولما عليه إلا أن يرسل قبولاً رسمياً للاتفاقية المنشأة للوكالة حتى يكون عضواً بها (المنظمة العمل الدولية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الطيران المدني ، منظمة الأرصاد الجوية ، الاتحاد الدولى للمواصلات المائكية واللاسلكية ، المنظمة البصرية الاستشارية ، اليونيسكو) ، منظمة الصحة العالمية) .

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة ، فإن مواثيق هذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهزة الرئيسية (فيها بأغلبية مخططة ، فتجدما أغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الخماس ، كما هو الحال في منظمة الطيران المدني . أو الأغلبية البسيطة كما نجد في منظمة الصحة العالمية) .

٢ - وتجرى المادة في أغلبية مواثيق الوكالات الأخرى ، على مطلب قبول الدول التي تريد الانضمام عن طريق إجراءات تنفيذه من خلال أجهزة الوكالة نفسها ، وليس كحق تابع للانضمام إلى الأمم المتحدة ، وهي قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام . وبأغلبية مختلفة . وإن كان يلزم المعاملة بالممثل بين كل الدول . وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبول على قبول مقبول من الدول .

(ب) تمثيل الدول في الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التي تحكم المساهمة في المنظمات الدولية ، هي قاعدة التمثيل الحكومي ، بحكم أن العضوية فيها مقصورة على الدول . ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات على هذا الجداً تفصيل

بتمثيل العمال والموظفين في منظمة العمل الدولية (١) ، وهناك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للوصاية والإقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي في بعض المنظمات مثل منظمة الأرصاد الجوية ، المنظمة الاستشارية البحرية ، واتحاد الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وإن كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت في بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات) ، وإن تمتعوا به في منظمة الأرصاد ، وإن كان تمثيلهم يتم في هذه الحالة عن طريق الدول المسؤولة عن ادارتهم (٢) .

(ج) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة للوقف والفصل من العضوية تخص الوكالات عما سقناه في النظرية العامة (٣) ، وإن كانت بعض المنظمات تترتب على الفصل من عضوية الأمم المتحدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمل الدولية نظامها الأساسي لكي تترتب هذا الأمر في الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولي للعمل (٤) . وبالنسبة للمنظمات المالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولي أو من المنظمة المالية الدولية ، يترتب عليه الانسحاب التلقائي أو الاجباري على ما يسمى أحيانا ، من المنظمين الآخرين .

وتعرف هذه المنظمات المالية أيضا نظام الانسحاب الاجباري لكل عضو يتوقف عن تنفيذ التزاماته (٥) .

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة للدكتور عبد الله المريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة في مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولي ص ٩٦ .

(٣) يراجع ما سبق ص ١٠٩ ، وأيضا ص ١٠٦ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٢٢ .

(٥) عبد الله المريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ،

ثانيا - أجهزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل في الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام (١) ، فهناك جهاز رئيسي ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهاز الصانع للقرارات في نطاق المنظمة ، وهناك فضلا عن ذلك جهاز تنفيذي محدود التمثيل ، يختار عادة عن طريق الجهاز الأول من بين أعضائه ، وأخيرا أمانة عامة تتولى المسائل الإدارية . وسوف نرى صورة هذه الأجهزة في مختلف الوكالات ، ومدى الاختلاف بينها في التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك .

أولا - الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ - تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تشيعة هذه الأجهزة من منظمة إلى أخرى ، وإن كانت هذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصحة العالمية » ، منظمة الطيران المدني ، المنظمة الاستشارية البحرية » والمؤتمر العام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمي ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » .

وتختلف المنظمات المالية عن بقية الوكالات في هذا الصدد ، إذ تسمى الجهاز الرئيسي فيها ، بمجلس المحافظين (البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولي ، هيئة التنمية الدولية ، المؤسسة المالية الدولية) .

٢ - تشكيل الفروع العامة ومداولها :

تقوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

(١) ماسيق ص ١١٦ .

فيها ، وإن اختلف عدد الأعضاء الذين يجوز لكل دولة أن تكون وغودها منهم وصفاتهم • فعثلا ، يتطلب النظام الأساسي لمنظمة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين في كل دولة ، إلى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) • وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المتتالية والبنك الدولي ومجموعته ، صندوق النقد الدولي من كل دولة أن تمنح محافظا ونائبا له ، حيث يتكون من الجميع مجلس المصافطين (٢) • وفي بعض المنظمات الدولية « كمجموعة الأرصاء » يتكون المؤتمر من رؤساء إدارات الأرصاء الأجنبية في جميع الدول الأعضاء ، وفيما عدا ذلك نجد أن الأجهزة العامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو في الوكالة •

دورات الانعقاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون إجتماعاتها مرة واحدة في العام « الأغذية والزراعة ، الصحة العالمية ، البنك الدولي ومجموعته ، منظمة العمل الدولية » • وتجعل بعض المنظمات الاجتماع كل سنتين « المنظمة النجسوية الاستشارية ، اليونيسكو ».

أما بقية الوكالات الأخرى (الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمي ، منظمة الأرصاء) ، فإنه نظرا لطبيعتها الفنية المتخصصة ، لا نجدها تجتمع في مواعيد محددة منتظمة ، وإنما في مواعيد تتحدد من طريق كل مؤتمر ، مع تحديد موعد أقصى لآبد من الانعقاد فيه (٣) • فبالنسبة لمنظمة الطيران المدني نجد أن مؤتمرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ •

(٢) نلاحظ أنه بالنسبة لمجموعة البنك الدولي أن مجلس المحافظين فيها يتكون من نفس محافظي البنك الدولي الذين تشترك دولهم فيها •

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ١١٥ •

أعوام ، أما اتحاد البريد العالمي فإن المؤتمر فيه ينعقد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضع بالنسبة لمؤتمر الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فإن المؤتمر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات .

على أن معظم الوكالات تقريبا تجيز اجتماع فروعها العامة في دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثلثي الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمي ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضاء في المنظمات المالية ، أو بناء على طلب المجلس التنفيذي ، كما نجد هذا أيضا في المنظمة الاستشارية ، وفي المنظمات المالية » .

التصويت :

أما عن نظام التصويت في الفروع العامة ، فتتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول في التصويت ، وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهمية المسألة ، حسبما تقرر الأنظمة الأساسية ، عدا المنظمات المالية فإن التصويت فيها محكوم بنظام آخر ، فحواء التمييز بين الأصوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف إليه صوت إضافي عن كل حصة مالية تبلغ ١٠٠.٠٠٠ دولار في صندوق النقد الدولي ، وصوت إضافي بالنسبة لكل سهم من الأسهم المملوكة للعضو في البنك الدولي أو مجموعته :

٢ - دور الفروع العامة :

تعتبر الفروع العامة الأجهزة الوكيلية في مجال إدارة الوكالات وحكم مختلف أوجه نشاطها . فهي جهاز إصدار القرارات والتوصيات في منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشاط الأجهزة الأخرى ، وهي في الهولنديسكي الجهاز المختص بتصعيد السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهزة الأخرى تحت إشرافه . ونفس هذا الوضع نجده بالنسبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصحة العالمية ، وأن كانت تريد في الأغذية بالذات . إذ ليس للجهاز التنفيذي أن يباشر من الإصلاحات إلا تلك التي أعطته له صراحة الجمعية العامة ، ونفس الحكم نجده منصوحا عليه في منظمة الطيران المدني ، وترداد اختصاصات مجلس المحافظين المالية عن غيرها من المنظمات بشكل عام ، إذ هي التي تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤ / فقرة ٥٠ من ميثاق الصندوق ، المادة ١٢ / فقرة ٢ من ميثاق البنك » .

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، إذ أن الطابع العام لفروعها العامة ، هو الاضطلاع بمهمة تصديق السياسات العامة للمنظمة ، ووضع الميزانية ، والنظر في تقرير المجلس الإداري حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى . ونلاحظ أيضا أنه في فترات انعقاد مؤتمرات هذه المنظمات ، تعقد مؤتمرات للجان الفنية الدائمة فيه ، مثل لجنة تسجيل الموجات ، واللجنة الاستشارية للتلفراف ، واللجنة الاستشارية للإذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمي نجد اللجنة الاستشارية للدول البريدية ، ولجنة المؤتمرات والتي تتعقد بين دورات انعقاد المؤتمر العام : والتي تعتبر بعيدة الى حد ما .

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهزة العامة في الوكالات ، هي أنها تحوز بالفعل السلطات الرئيسية في نظام الوكالات المتخصصة . ولا يشذ عن ذلك سوى المنظمة الاستشارية البحرية : فرغم أن جميعتها لها اختصاصات وضع الميزانية ، واختيار أعضاء الأجهزة الثانوية ، والنظر في تقارير مجلسها التنفيذي ، إلا أنه ليس لها السلطات المقررة للأجهزة العامة في المنظمات الأخرى ، على الأقل في علاقتها بالمجلس . فهي لا تستطيع أن تنهى أجهزة دائمة للمنظمة إلا بناء على

توصية المجلس « المادة ١٦ فقرة ج من النظام الأساسي للمنظمة » .
وبالإضافة الى ذلك ، فإنه بالنظر الى المسائل التي تتعلق بالأهداف
الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها في المادة الأولى من الميثاق .
أو في المسائل المطلقة باعداد الاتفاقات أو وضع التوصيات ،
أو في الدعوة الى المؤتمرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجراء
الفعلی ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصيات المجلس ، الا رعايتها
اليه .

(ب) الأجهزة التنفيذية :

الى جانب الأجهزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيذيا ،
يفتار بواسطة الجهاز المام ، يمثل فيه عدد محدود من الدول
الأعضاء ، ويمارس اختصاصات تنفيذية (١) . وسوف نتمحدث
تفصيلا عن هذه المسائل .

١ - تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بها :

تختلف الوكالات في تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تسميها
اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران »
أو المجلس التنفيذي « الصحة ، اليونسكو ، البريد » أو المديرون
التنفيذيون « المنظمات المالية » أو المجلس الاداري « الاتحاد
الدولي للمواصلات اللاسلكية » .

ويختلف الأساس الذي يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية
وفقا لمعايير ثلاثة :

المعيار الأول - مراعاة التمثيل الجغرافي المادل :

ونجد موثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

(١) يراجع ما سبق من ١١٦ .

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهي تراعى في الاختيار من تلقاء نفسها هذا المعيار . ونجد النموذج الأساسى لهذه المنظمات في الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى .

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضواً يختارون بواسطة الجهاز العام . ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والإقليمية .

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضواً يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية فى حقل التعليم والثقافة والمعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين فى الفنون ، والمعلوم الإنسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الإدارية والتنفيذية للمجلس .

وينص النظام الأساسى لليونسكو أيضاً على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة فى المجلس ، وإقامة توازن فى التوزيع الجغرافى . ويعتمد اليونسكو اعتماداً كبيراً على اللجان الإقليمية فى القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب إقليمي للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) .

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هى الأردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الإمارات العربية وتونكيا ومصر . ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية . وقد ساهمت المنظمة فى إنشاء مركز إقليمي للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سراس اليلان . على أن من أهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو فى مصر ، مساهمتها فى إنشاء معهد أبى سبيل وآثار النسبة ، يراجع فى

:ونجد المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية مشابها لمجلس
اليونسكو فهو مكون من ٣٤ دولة، ويراعى في اختيارهم التوزيع
الجغرافى العادل وان لزم أن يضم أشخاصا مؤهلين فنيا
في الأعمال التى تقوم بها المنظمة ، ونجد أن المجلس يمارس
اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هناك قصدا
واضحا لتجنب تمثيل المصالح الخاصة للدول ، ومحاولة تمثيل
المصلحة الدولية بشكل ما كما وجدنا بالنسبة لمنظمة
اليونسكو .

والهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تميمى — هو تنفيذ القرارات
والسياسات التى تقررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمل
مستقلة له فى التصرف حيال الأوبئة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأغذية ، نجد تركيزا على التعاون
الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ستة أقاليم جغرافية لعمل المنظمة ،
حددها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة
اقليمية منفصلة ، لها لجنة اقليمية ، وإسكترتارية ، وتتقصر عضوية
كل منطقة اقليمية على الأعضاء ، والأعضاء المشاركين للمنطقة .
واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقره مدينة برازافيل
(الكونجو) ، مكتب أمريكى مقره واشنطن ، مكتب أوربى مقره
جنيف ، مكتب لجنوب شرق آسيا ومقره الهند ، ومكتب لشرق
البحر الأبيض المتوسط ، ومقره الاسكندرية ، ومكتب لغرب
الباسيفيكي ومقره مانيلا والفلبين .

التفاصيل مقال لـ سالون : Salomon بعنوان : De Certains aspects
juridiques et financiers de la campagne internationale pour
la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963, p. 639.

ويراجع مؤلف كوليلرد ، المنظمات الدولية ص ٥٢١ ، والذكور محمد
حافظ غنم ص ٣٤٦ .

ويتكون المجلس التنفيذي للاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل في المجلس مندوبين مؤهلين في المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة في المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد ، وبمما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية في المنظمات الأخرى ، إذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الإدارية ، وبالجمله يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض في حدود السلطات التي يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافي العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذي في اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١٧/١) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافي العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ١٧/٢) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فان لها بالمثل لجنة تنفيذية تتشكل بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافي العادل ، وان كان الممثلون من المختصين في الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء للمنظمات الإقليمية ، ومن مديري منظمات الأرصاد الإقليمية للدول الأعضاء المتساوين في عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضاء من منطقة جغرافية واحدة (المادة ١٣/ج) .

أما عن وظائف المجلس التنفيذي ، فهي تتمثل في الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضع الدراسات والامداد بالمعلومات في المسائل الفنية ، وإدارة الشؤون المالية ، واعداد جداول أعمال المؤتمرات ، الى غير ذلك من المهام التنفيذية .

والى جانب هذا الدور التنفيذي ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المادة ١٤ من النظام الأساسى للمنظمة بأنه « اتخاذ قرارات مستندة الى توصيات اللجان الفنية في المسائل المعالجة المتصلة بالتنظيمات الفنية » . ورغم أن ممارسة هذه الوظيفة تدخل أصلا في اختصاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتباعد غترات الانمقاد (مرة كل أربع سنوات) كان من الضروري مواجهة الحالات الطارئة بمثل هذا الحكم .

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين ستة فروع اقليمية للمنظمة ، والتي تجتمع في الأوقات التي تراها مناسبة .

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهمية في الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وإن راعى أيضا — في حدود أقل من المجموعة الأولى — اعتبارات التمثيل الجغرافى الملائل . وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لتتبين كيف تطبق هذا المعيار .

أولا — منظمة العمل الدولية :

لمل المجلس التنفيذي لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة في طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيه . فهو يتشكل

من ٤٨ عضوا ، ٣٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر الباقين يمثلون أرباب الأعمال . ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغي أن يمين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية في المجال الصناعي (المادة ٧ فقرة ٣) .

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر . ويُقد أوكل النظام الأساسي للمنظمة الى مجلس المديرين في المنظمة مهمة اختيار العشر دول الأكثر أهمية في المجال الصناعي . ويجوز للأعضاء أن يتظلّموا من قرارات المجلس الى المؤتمر . ولا شك أن الفصل الذي أخذت به المنظمة من عدم تحديد أسماء الدول الأكثر أهمية صناعيا أفضل من نص ميثاق الأمم المتحدة ، إذ يترك الفرصة لمراعاة التغيرات التي تحدث بين الدول وتجعل أعضاها أكثر أهمية من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجد معيارا للأهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للأهمية السياسية .

أما عن المهمة الأساسية لمجلس الحكام ، فهي الاشراف العام على مكتب العمل الدولي (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج . واعداد جدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتمييز المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقدم شكوى من عجم احترام أحد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة .

ثانيا - منظمة الطيران المدني :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا تُجد نموصها في ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصة به ، ويُترك الأمر للمجلس في تحديد مواعيد اجتماعاته .

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعية لكل ثلاث سنوات . ويراعى في هذا الاختيار :

١ - اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية في النقل الجوي

The States of chief importance in air transport

٢ — اختيار الدول الست التي — ولم تكن ضمن الفئة الأولى — تعطى المساهمة الكبرى في اعطاء تسهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدولية •

٣ — اختيار الدول التي تمتل كل المناطق الجغرافية الرئيسية في العالم •

وواضح من نصوص هذا الميثاق أن المجلس يخفض تهايا للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن ينشر المعلومات • ويمعد دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدني •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهي الوظائف الإشرافية الخاصة بإنشاء ومراقبة لجان المنظمة مثل لجنة النقل الجوي ، لجنة الملاحة الجوية ، كما يختص بأن يقدم تقارير للدول عن أية مضالقات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عندما لا تقدم الدولة علاجا لهذه المخالفة ، وفي اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا — المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدني ، وذلك التشابه الكبير بين المشكل التي تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدني ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتي :

(م ٣٦ — المنظمات الدولية)

١ - ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى في توفير الخدمات البحرية الدولية .

٢ - ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى في التجارة البحرية الدولية .

٣ - ستة يمثلون الدول التي لا تدخل في أي من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة في الملاحة والشحن البحري ، ويؤدي انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى في العالم .

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل .

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة، وهي تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة في مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافي . فالجمعية تختار لمضوية هذه اللجنة ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول في مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا . أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التي لها مصلحة في السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهم رعاياها ، ولكنها لا تدخل في المجموعتين الأولىين .

والاختصاصات التي تمارسها اللجنة السلامة البحرية هي النظر في المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التي تمنع التصادم البحري ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التي تقدمها على المجلس لكي يمرضا بدوره على الجمعية .

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية في تكوين

رأس المال المنظمة • ويطبق هذا المعيار أساساً على البنك الدولي ومجموعته ، وصندوق النقد الدولي ، أى على الوكالات المالية بشكل عام •

وتمثل مجالس المديرين في المنظمات المالية نماذج أساسية للأجهزة التنفيذية • فهي أجهزة مسؤولة عن إدارة العمليات الصالحة للمنظمات • وتعارض لهذا الغرض كل الصلاحيات الموضوعة لهم من مجلس المحافظين (المادة ١٣ فقرة ٣) ، ويختصار بنفذ المديرين سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهي متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولي •

— ستة أعضاء تمينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم •
— خمسة عشر عضواً (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباكين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئة التنمية والمؤسسة المالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة في اختيار هذا الجهاز بشكل عام •

اللجان الاستشارية والاقليمية :

وفضلاً عن هذه الأجهزة التي تتكون منها المنظمات الدولية ، فإن هناك أجهزة أخرى توجد في العديد منها إن لم يكن فيها جميعاً :
ويعرض هذه اللجان ذات طابع استشاري من أهمها :

المجلس الاستشاري للبحوث البريفية :

يتكون من ٣٠ عضواً ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسؤول عن تنظيم الدراسات وتقديم الفتوى بشأن المشكلات الفنية والميدانية

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التملون الفني التي تظهر في الدول النامية •

وبعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فني ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، فهي تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشيدات الدولية ، على أساس شخصي ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر في احتلال الدول للموجات الكهرومغناطيسية التي تستخدم الاثير في أغراض الاذاعة والتلفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعي ، وتنبية الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعي ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(ج) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للأمانة العامة في المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التي سمعت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح في دور التنفيذ •

وتتظيم اجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأبناء العاملون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمن العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المختبر العالمي - الحيزو الاداري « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد في البنك الدولي • ويعين الأمن العام في معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذي ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من
جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة •

ونجد « للرئيس » في المنظمات المالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ
هو الذى ينفذ الأعمال المادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقرا
لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا في حالة تساوى أصوات
المديرين •

الكتاب الثالث

المنظمات الإقليمية

مقدمة

١ - نشأة المنظمات الإقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الإقليمية - ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد في إقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة - من أقدم المنظمات الدولية في الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل . فقد سبق أن ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمات الدولية تعتبر تطورا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم - حتى الآن - على أسس فنية مشابهة لها . ومن المعروف أن الظاهرة الاتحادية لم تكن تلتهم بالتنظيم العالمي في البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليها .

ولم أقدم المنظمات الدولية ظهورا - بعد الدول الاتحادية - هي المنظمات التي وجدت في القارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك في أوروبا وآسيا ثم أفريقيا .

ولقد كانت في البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهيل عمليات التبادل بينها ، ثم كبر حجمها ، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقياس بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء . وهكذا نجد غلبة العنصر التجاري في تفسير نشأة المنظمات الدولية التقدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية .

أما في أوروبا ، فنجد أن العامل السياسي ، وضرورة تدعيم الكيان العسكري لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض - هو العامل الحاسم ، على ما نجد في الحلف الغربي ، وان كانت المنظمات الأوروبية تجد

تطورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى •

ونجد دوافع التحرز ، والحفاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هي دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية •

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، يخرى توصيهم ، على ما نرى في جامعة الدول العربية •

ونلاحظ أن كل المنظمات الدولية الاقليمية تعالج الآن قضايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة •

ومع ذلك ، فإن التطور الذي جرى في النطاق الدولي ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل في اطار المنظمة العالمية ، قد فرض نفسه في اطار المنظمات الاقليمية ، ووجدنا أن كل منظمة اقليمية ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التي تعمل في اطارها •

وفضلا عن ذلك ، فإننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليمية المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك •

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا في هذا القسم •

٢ - خطة البحث :

اختلف الفقه في تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفي مدى جدوى وجودها في اطار تنظيم عالمي ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لها • وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأساس النظري للتنظيم الاقليمي ، ولبيان علاقته بالتنظيم العالمي • ثم نخصص الباب الثاني لدراسة أهم المنظمات الدولية في وقتنا الحاضر •

الباب الأول

الأساس النظري للتنظيم الاقليمي

اختلف الفقه في تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفي جدوى وجودها في ظل مجتمع فيه تنظيم عالمي واحد . فمن قائل بأن العالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هناك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها . وهذا الرأي ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول به غلاة الاقليمية . وسنعرض رأيهم في الفصل الأول .

على أن من الفقهاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمي يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولهدف أساسي هو التدريب على التنظيم العالمي ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم في فصل ثان .

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمي ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم في فصل ثالث . على أن الرأي السليم هو الذي يرى امكان قيام التنظيم الاقليمي في اطار التنظيم العالمي ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما . وهذا هو الرأي الذي دلا اليه مؤتمر سان فرانسيسكو ، وأخذ به ميثاق الأمم المتحدة . وسنخصص الفصل الرابع لبيان هذا الموقف ولتعريف التنظيم الاقليمي حسبما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الاول

نظرية الاقليمية (١)

يقول غلاة الاقليمية بانها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية . فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العالم تدخل في تنظيمات اقليمية ضيقة أم واسعة بحسب الأحوال . تؤدي المنظمات الاقليمية في نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتية :

١ — من المؤكد أنه في نطاق منطقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهي التي تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمة والدول المشتركة فيها ، إذ أساس الضروري لقيام المنظمة .

٢ — يسهل في النطاق الاقليمي حل المشاكل الاقليمية وذلك لتشابه الموضوعي للمشاكل القومية ، ولعمرة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات .

٣ — يسهل — في النطاق الاقليمي — اتخاذ تدابير الأمن الجماعي — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصورة أسرع وأسلم منه في نطاق المنظمة العالمية .

(١) حافظ غاتم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ،
عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، الكتاب الثاني ، ص ٩ وما بعدها ، كدب
النظام الدولي والسلام العالمي ، ص ١٦٦ وأيضا :
Norman padelford, Regional organization and the United
Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غاتم أيضا بحث بعنوان التكوين القانوني للمجتمعات
الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله
الريان عن ظاهرة التنظيم الدولي بمجلة القانون والاقتصاد ، وقد اشير
إلى هذا سلفا عام ١٩٥٥ .

٤ — يستجيب التنظيم الاقليمي لنطق حسن الجوار ، ولا نك أن
تعلون الدول المتجاورة مما لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ،
ورد العدوان مسألة طبيعية •

٥ — والى جانب ذلك فاننا في عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت
العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعميد ، والفواصل بصورها المختلفة:
الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضحة بين شعوب ارض
من كل أطرافها •

وقد بلغت اليوم حدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام
المشترك بالعمل الذي يدمج كل هذه الأضداد في مسئولية مشتركة
واحدة • أما في حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، إذ أن
ارتباطات الدول خيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول
ميسور الادارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على
عصر التبادل (١) •

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليه الفقه الانتقادات
الآتية :

١ — لا يمكن التسليم بصلاحيه المنظمة الاقليمية لحل المشاكل
الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، إذ الأمر يتوقف على طبيعة
المشكلة المطلوب حلها •

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معاني هذه
الكلمة ، وحتى اذا وجدت في النطاق الاقليمي ، فان ذلك لا يكون
الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة • والصروب المحلية في عصرنا

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ :
عائشة راتب ، التنظيم الدولي الكتاب الثاني ص ٩ ، كلود ، النظام
الدولي والسلام العالمي ص ١١٦ •

تتحول الى حروب عالمية والمشاكل الاقتصادية المحلية والنقدية على الخصوص — لهبت الاصدى لمشاكل الاقتصاد والنقد العالمى .

٢ — عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحار الدولية ، واستعمال الأثير . وعلى العموم فإن طبيعة أى مشكلة لها أهميتها — ليس فقط فى تقرير أنصب الوسائل المينة على حلها ، ولكن أيضا فى قياس مدى وطاقتها وتأثيرها . وقد تكون المشكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجة والادارة الاقليمية ، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها .

٣ — يؤدى منطق هذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى إلغائه ، اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له . وذلك يتجاهل اعتبار قيام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان . وأيضاً يتجاهل وجود مصالح ذات صفة عالمية .

٤ — ان العالم ليس مقسما فى الحقيقة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للأخذ به الى النطاق الرسمى واضفاء الطابع التنظيمى عليه . ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات الاقليمية ، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عندما تتدخل الدول الكبرى لتعرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شمال الأطلسى مثلا) . ويمكن أن نتصور عالما مقسما الى كتل اقليمية أمريكية ، وسوفييتية وبريطانية . هذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشئ مناطق نفوذ . ولن يحقق الهدف التنظيمى المأم ، وهو تحقيق السلم الدولى . وأنما على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على سباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى .

• — وفي النهاية ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمي دائما ، فقد تكون صلات الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور • كما أن عامل القرب الجغرافي قد يشكل أخطارا ترغب الدول في تقليلها بالهروب الى العالمية • ونجد مصدقا لذلك المنطقة العربية •
فمما لا شك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العداة بين السعودية والهاشمية والأخطار التي تراها الدول الملكية من الحركة التقدمية في الدول المجاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهترزة ضسيفة • وكان من اللازم أن تبدل بشكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هذا البحث الى أن منطق الاقليمية وحده كتتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العالمي ، لا يمكن قبوله ، ومن ثم مواقع الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصل الثاني الاقليمية كطريق الى العالمية

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالمية *

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمي كمقدمة ضرورية للتنظيم العالمي . فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحدة وطنية داخلية ، وإذا كان مطلوباً أن تدخل مع سائر الدول المكونة للمجتمع الدولي في تنظيم واحد ، فإن المنطق يقضى بدخول الدول المكونة لمناطق جغرافية واحدة في تنظيمات اقليمية كمرحلة وسيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءاً طبيعياً من عملية التطور الانبثيئة لتكامل العالم ، أن التنظيم الاقليمي يمثل مرحلة في بناء متكامل يجب أن يتم من النضاع الى القمة ، حتى يكون البناء راسخاً (١) . وعلى ذلك فالمنظمات الاقليمية ليست بديلاً لمنظمة عالمية ، وإنما بادرات لها .

نقد هذا التصوير :

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره لأكثر من سبب . فلم يثبت تاريخياً أن الاقليمية مرحلة تطويرية وسطى بين الدولية والعالمية، أو من المشكوك فيه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجاه نحو تكبير الوحدات تدريجياً حتى تصل الى العالمية . ومن ناحية أخرى تغفل هذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستنافس بعضها بعضاً ، وسيكون من الصعب جداً دمجها معا في كل منسجم ، تماماً كالصمودية الموجودة في محاولة جمع الدول القومية . ان صانعي كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالتقاء بها في وجه الآخر

Alan de Russett. Strengthening the Framework of (1)
peace, London, 1960, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة في استعمالها في خلق جسم ثلجي واحد . وفي النهاية ليس هناك دليل واضح على أن الاقليمية ستقضى حتما الى العالمية .

الاقليمية مثل العالمية :

وقد أدى ذلك بالبعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمي يعد مشغلا يساعد الدول على ممارسة أنصاف من التنظيم الدولي ، ومن ثم يمدنا بنماذج للعمل والإداء ، وتؤدي خدمة مراكز التدريب للتنظيم على نطاق عالمي . وبالجمله فإن المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تتمتج لكي تصل بنا الى نظام عالمي كما تتمتج روافد النهر في مجراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة في انجاحه

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيد لوجهة النظر القائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية . فلو اوضح أن هذه المنظمات متقاعسة في أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العالمي . فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبول مبدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات — تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفالة الفاعلية لهذا التنظيم — فإن ذلك لم نره على انطاق الاقليمي بقدر ما رأيناه على النطاق العالمي . ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التي ترتبط بعوامل أخرى ، غير عوامل التقدم في الاعتراف الرسمي بالقيود على حقوق السيادة : وغير عوامل الانشاء الرسمي للنماذج التنظيمية . ولقد أدى ذلك بالبعض الى رفض الاقليمية .

الفصل الثالث

رفض الاقليمية

إذا كان التنظيم الاقليمي لا يصلح كصورة واحدة للتنظيم الدولي ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولي ولم ينجح حتى الآن في اعطائنا أمساكاً للتقدم التنظيمي بصورة عامة ، فإن الأجدر بالمجتمع الدولي أن يتخلص منه • فهو بالضرورة ضار وتوجد فيه العديد من المآلئ • ولقد بلور السيد من الفقهاء هذه المآلئ ، ونادوا بالغاء الاقليمية • ولقد كانت هذه النظرة واضحة أمام مؤتمر سان فرانسكو ، اد خشي الكثير من الأعضاء أن يؤدي تأييد الاقليمية ، الى المساعدة على نبذ المسؤوليات العامة التي سيضعها الميثاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقذ العالم من خطر التكتلات والانقسامات الذي يساعد على قيام الحرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولي نفسه (١) • لقد كان الاتجاه الولسوني لقرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التي أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانهلال العصبة أيدت التوجس من أن القبل الجزافي للمشروعات الاقليمية ، قد يفتح الباب للنبيذ — صراحة أو ضمنا — للمسؤوليات العامة الشاملة الدفاعية التي يضعها التنظيم العالمي ، والى القتل المبيد لبدأ الرقابة المركزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

(١) تراجع محاضرة Yves باكايدية لاهاي علم ١٩٤٧ مجلد ١٧١ ص ١٧٠ وبأبعدها بعنوان :
« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمسادة ٢١ من عهد العصبة « الانتقالات الاقليمية كصريح مونرو » لا تعتبر منافية لاي نص من نصوص هذا العهد •

وأكثر من ذلك فإن المنظمات الإقليمية قد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح في حل مشاكلها الإقليمية • وعلى سبيل المثال فإن التومولت البريطاني الذي جعل نصب عينية أن يحتفظ بالمنشآت بين أعضائه لكي تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلق السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أهدأها بطوقان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوروبيين في الدولة الأخيرة ، والمنازع بين الهند وباكستان حول كشمير •

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية — طوال تاريخها الطويل — لم تنجح في حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة • وهي لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية إبادة الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها • وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباهون خارجها • انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع — بهذا الشكل — لا تنجح حتى الآن في إقامة تنظيم دولي ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عدم صلاحيتها للحياة في عصر التنظيم الدولي •

ومهما تكن هذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدي الى قبول عام لنطق الفاء التنظيم الإقليمي بصورة عامة • ان التجربة أثبتت أن هذا التنظيم يحقق نتائج فعالة في بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هذه المجالات من ناحية ، وأن نصادي بالفاء تلك التي تضر بالمجتمع الدولي من ناحية أخرى • ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادي بالابقاء على التنظيم الإقليمي على أن يربط بالتنظيم العالمي • وفي ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الإقليمية يمكن أن تؤدي دورا هاما في خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء في نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسي لذلك أن تربطها بفرض واضح هو : « التعاون

في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » ، وبعبارة أخرى ،
التعاون في سبيل رضاء أفراد الجماعة • ويدخل في ذلك التعاون لصد
المدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هذا الفرض الأخير ،
الهدف الوحيد من الاتحاد « (١) •

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات في المجتمعات الدولية الانطيمية ،
معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ٢٠٨ ، ص ١١٢ •

الفصل الرابع

التنظيم الاقليمي في اطار التنظيم العالمى (١)

١ - توزيع المهام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمى :

ان الأساس الذى يقوم عليه توازن العمل بين الاقليمية والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنها مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجال الجغرافى المحدود . وفقا لهذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدي وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العلاقات الدولية ، ومحولة اياها الى التنظيم الاقليمى حتى لا تهرق كاهل المنظمة العالمية ، ومؤدية مهمة الخدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهيرا للمنظمة العالمية تزودها بفرد دفاع ثان يمكن الاعتماد عليه فى حالة فشل المؤسسة العالمية القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليمية ، ولا يمنح أى تقدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هذا المبدأ ، وانما يفترض توافق الاتجاهين الاقليمى والعالمى بالتقليل من توجيههما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم أنه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى .

٢ - أساس توزيع هذه المهام :

— والأساس الذى يمكن الاعتماد عليه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمى والدولى لا يمكن أن يكون مصددا وحسما ،

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٢ وما بعدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization.
1965, p. 788.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط . وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه في هذا الشأن هو طبيعة المشكلة . فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية . أما المشكلات التي لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الإقليمية . ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية في طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية . ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة : فالرقابة على الأسلحة هي مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى . والتطور الاقتصادي لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الآسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب (١) . وبالإضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بظل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية . ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى . فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقع في الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تنقيذاته وتشابكه ، ومن ثم فهي لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق .

٢ — معنى الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك في ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسيسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق . وجاءت المادة ١/٥٢ تقول « ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية وبسلطانها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » .

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ،

١ - شرط عدم التعارض مع أهداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الإقليمية، وهو ممارسة المسائل التي يكون العمل الإقليمي فيها صالحا ومناسبا . ولكن ما هي المناهج التي تتمثل وفقا لها المنظمات الإقليمية ، وهل هي نفسها المناهج التي تقومها ميثاق الأمم المتحدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تتعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » . ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذا انها جميعا — بما فيها المنهج الوظيفي — تحقق تحت مدلول المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين . للنمط يجب أن تكون نشاطه هذه التنظيمات الدولية التي تدير عليها متفقة مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة . فيجب من ثم أن تقوم على مبادئ السيادة والمساواة ، وحسب الجوار ، وعدم التدخل وتحقيق العدالة والقانونية . ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله . فلقد أوضحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء . ولعلنا أن هذا المبدأ يعتبر حجر الزاوية في التنظيم الدولي في مرحلته الراهنة . ونتيجة لذلك فإنه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة بالقوة على دول أو دولة أضعف ، فإنها تكون باطلة وغير شرعية . ومع ذلك اذا ما شاعت الدول الأعضاء — طوعية ورضاء — أن تتخلى عن سيادتها من أجل أن تتدمج في وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فإن ذلك يعتبر جائزا .

٢ - شرط الجوار :

على أن الفقه الدولي هذا يختلف في تفسير معنى الإقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يكون العمل الإقليمي صالحا فيها ومناسبا » . فما هو معنى ذلك ؟

يزي البعض أن التجاور بين الدول أعضاء المنظمة — بمعنى أن تكون جميعا في نفس المنطقة الجغرافية — شرط ضروري ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يعنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام . • ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبني على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة . ولذلك يستحق الاعتماد عنها ، لأنها تعرض على الحرب ، وتتناقى مع المسمى لايجند تنظيم عالمى شامل (١) » .

وعنك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقة الجغرافية ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدولوجى ، واستهداف أهداف مشتركة . « فهنا لا نسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهي ليست منظمة عالمية . لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر الكتلة المادية لمجموعة معينة من القواعد القانونية » . ويترتب هذا الرأى نتيجة عامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلسى . فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلسنى فقط ، اذ تشمل دولاً من حوض البحر المتوسط . اذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتباره اقليما من الناحية السياسية والايدولوجية ، اذ يجمع دولاً رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوروبا بصفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هذا الحلف ممثلاً لمنطقة اقليمية ، خاصة ايدولوجية (٢) » .

-
- (١) حفظ غاتم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٨٢ ،
وفى نفس المعنى ماثثة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .
(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، أزمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ .
الشافى محمد بشر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمي بشرط التجاور ، أي وحدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكتل ثوافر شروط مناسبة للعمل الاقليمي . فالعمل لخدمة الأمن والسلم الدوليين أما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، وأما أن يشمل أكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمي مناسباً ، وإنما يكون العمل العالمي هو المناسب . أما إذا أمكن اضافة طابع الاقليمية على أية منظمة تتمتع بمنطقة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجال للمنافسة بين التكتلات ، والافتئات على نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذي لا يؤيده الميثاق . ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمل إحدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها في هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولي ، وتكون المنظمة هنا متخصصة وليست اقليمية (١) .

٤ — الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تأكيدا للدور الذي أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكتملة لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العالمية . ولكننا نلاحظ أن هذا الربط يكون في ميدانين رئيسيين فقط : ميدان الأمن الجماعي ، وهنا نجد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجد الربط أضعف من الصورة الأولى .

ولما كان الجهاز الرئيسي الذي يحقق هذين المنهجين في المنظمة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعله الميثاق المشرف أو الصلة بين

(١) يضيف البعض إلى هذين الشرطين بعض الشروط الأخرى كالحمل من أجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الأعضاء . وقد رأينا أن هدف السلم والأمن يجمع بين كل صور المنظمات الدولية . أما شرط التضامن ، وضرورة كون الأعضاء دولاً متكاملة ، فلا نرى له مفعلاً — يراجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٦ .

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية • ففيما يتعلق بالأمن الجماعي نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما • ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه • أما التنظيمات والوكالات نفسها ، فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بخلاف إذن المجلس • • • » كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزعم إجراؤه منها • • أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٢/٥٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة قدرا كبيرا في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتبنيير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات • • وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن • وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من العول التى يعينها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » •

وتشير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها في ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، إلا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج "وظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينهما وبين المنظمة العالمية صلة في هذا المجال • ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية في مجالات لها طابع العالمية أساسا ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى في مجموعه •

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالمية والمنظمات الإقليمية الى أقصى حد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعي ، فلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات في تدابير البقمع ، وفي هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه . أما اذا أرادت هذه المنظمات أن تستخدم هذه التدابير من تلقاء نفسها ، فانه لا يجوز لها ذلك بعير اذن صريح من المجلس . فيجب عليها أن تعرض الأمر على مجلس الأمن لكي يقرر لها استخدام هذه التدابير . ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانوني للمجتمع الدولي الآن الذي يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمة . وتأكيذا لذلك أصبح من المعتاد أن تنص موثائق مختلف المنظمات الإقليمية التي تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتثال لقواعد السلوك الدولي الواردة في الميثاق ، واستبعاد أية بية في تغيير حقوق وواجبات الأطراف عن النهو المقرر في الميثاق ، أو الافتئات على المسؤوليات المقررة لمجلس الأمن . بل لقد اقترح بالنسبة لبعض المنظمات الإقليمية الهامة — كحلف الأطلنطي — أن تصبح سلاها مكملا للمنظمة الدولية تستخدمها دائما .

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكي تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها . فلقد توسلت بالمادة ٥١ من الميثاق التي تسوغ لها الحق في الدفاع الشرعي عن نفسها ، — فرادى أو جماعات — في حالة وقوع عدوان عليها ، قبل استئذان مجلس الأمن . ومن ثم فنجد نصوصا في موثائق الأحلاف الغربية تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المادة ٥١ ، على أن هذه المادة تتطلب عرض ما تتخذ مثل هذه الجماعات وفقا لحق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فورا ، وعلي أن التدابير المتخذة لا تؤثر بأي حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق — من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصليته .

ونستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القوة استعمالاً لهذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طريق استخدام حق الفيتو . ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الإقليمية متحررة من أى قيد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صارت تحالفات تعمل مستقلة وقائمة بذاتها لا تتوقها ضوابط خارجية (١) .

٣ — أما عن تسوية المنازعات بالطرق السلمية فقد رأينا أن المادة ٣٣ من الميثاق قد عدت الالتجاء الى الوكالات الإقليمية من بين وسائل تسوية المنازعات . وقد فرضت المادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبذل جهداً لحل منازعاتها عن طريق هذه المنظمات الإقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن . وكلفت هذا المجلس بالعمل على الاستكثار من الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه الوكالات . ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرفقة للمقابلة على علق مجلس الأمن . ونلاحظ أن الربط هنا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قوياً ، وإنما هو توجيهى فقط .

Kufeld, The Soviet System of Collective Security (١)
compared with the western System, A. J. L. 1960 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير في الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دولية وفقاً للمادة ٥١ من الميثاق . فهذه المادة تتكلم عن تدابير تتخذ في حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الرأى الراجح يميل الى التوسع فيها يعد عمل عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك أن ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بهما السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت في تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع في هذا المعنى عشرة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وافية عن هذه المشكلة في مؤلف بويت ، قاتون المنظمات الدولية ، ص ١٢٦ وما بعدها .

الباب الثاني

أهم المنظمات الإقليمية في عالمنا المعاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظرية للتنظيم الإقليمي يهنا أن نتعرض لأهم المنظمات الإقليمية الموجودة في العالم المعاصر .

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الإقليمية قد ازداد كثيرا بعد الحرب العالمية الثانية وتطورت أشكاله . وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدولية ، فهي تبين اتجاه التنظيم الإقليمي إلى التدرج من الضعف إلى القوة ، حتى يكتمل في شكل الدولة الإقليمية الكبيرة . ولذا سنتعرض في بداية الدراسة للتنظيم الدولي الأوربي وكيف اتخذ هذا المسار التطوري . على أن أقدم مسور المنظمات الدولية التي وجدت هو التنظيم الأمريكي . وذلك نتيجة لحدثة هذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية . وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة في التعاون في إطار الإبقاء الواضح على الأسس التقليدية للعلاقات الدولية ، من حيث التثبيت بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجاه إلى التكتل الوحدوى . وسنبحث هذه التجربة في مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الإنسان الأفريقي الذي استيقظ مبكرا أن يشق طريقه إلى الوحدة في إطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الأفريقية ، وسنتبين ذلك في المبحث الثالث .

وليس هذه هي المنظمات الدولية الحالية فقط بل أهمها . فهناك منظمة الكومنولث البريطاني ، وهي رابطة تجمع بين الدول التي كانت خاضعة للاستعمار البريطاني وتحررت ، وأساس هذه الرابطة هو التاريخ المشترك في الولاء للتاج البريطاني ، وإن كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتصر بدور متناقض فاعليته ولا تردد . وهناك

مجموعة من الأحلاف التي تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار
كحلف جنوب شرق آسيا •. ولئن يتبع المجال هنا لدراسة كل هذه
المنظمات • على أن أهم صور التنظيم الذي يعنينا ، هو التنظيم في
المنطقتين العربية وبين الدول الإسلامية وسنوف نخصل فصلا لدراسة
كل نوع منهما •

الفصل الأول

التنظيم الدولي الأوربي

لعلنا لا نبالغ إذا قلنا ان التنظيم الاقليمي الأوربي هو أقوى التنظيمات الدولية الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الجول الأخرى، لاسحقه من نتائج تقدمية واضحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربية وتتعدد الى حد كبير . فمنها منظمات عامة أى تختص بممارسة كافة صور التعاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصادي ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمع بين المجالس التشريعية ، ومنها ما يمتدح للفرد بالشخصية القانونية في المجال الاقليمي . ومن صور هذه المنظمات كذلك ما يمس سيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثر على هذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الاقليمية في النطاق الأوربي وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربية على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلي :

أولا — اتحاد أوروبا الغربية . Western European Union

١ — نشأة الاتحاد .

نبه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثناء الحرب العالمية الثانية ، الى أهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الإبقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى إنشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فخلد كانت فكرة تشرشل أثناء الحرب هي « أنه ينبغي وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لاهيتها ورفعة قدرها .. وأنه ينبغي على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة المالية » • ولذا وجدنا الحكومة البريطانية هي التي دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان المقصد الأساسي منها مواجهة التبوّة الألمانية الخطرة • وقد وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذي أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته في باريس • ولقد أدخلت عدة تعديلات على ميثاق بروكسل المنشئ لهذه المنظمة ، بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمها التعديلات التي أدخلت بمقتضى اتفاقيات باريس المتقدمة في ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمانيا وإيطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمتس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سبع دول • وأصبحت المواجهة الحقيقية بعد هذا التعديل موجهة الى روسيا ، والى الشيوعية في المالم • لذلك فان الأساس الذي قام عليه الاتحاد قد امتاز بشدة بعد التغيرات في أوروبا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

الخصائص الاتحاد

١ - الاختصاص السري للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعي بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يعمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى (١) • فالمادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان : بكل الوسائل الممكنة سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على إيضاح أن رد العدوان يكون في حدود المادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التي تتخذ يكون لها طابع التوقيت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد - مع تلك ضمن الاخلاف العسكرية .

راجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ ؛

تتقوى بمجرد أن يتمكن هذا المجلس من اتخاذ التدابير الضرورية
لإعادة السلام والأمن الدوليين .

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هي تنظيم التسليح
بين الدول الأعضاء ، وبذلك فلهذه يكون أول المنظمات التي تمارس
منهج تنظيم التسليح . ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هو
المانيا ، فرغم أن الدول الأوروبية رأت أن مصلحتها في ضمها إلى
المنظمة ، إلا أنها قدرت أن إطلاق التسليح قد يعيدها إلى ما كانت
عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفاق
الحدود التي يمكن أن تصل إليها القوات المسلحة للدول الأعضاء في
وقت السلم . وتمهدت المانيا الغربية بمحرم إنتاج أسلحة ذرية
وببيولوجية وكيميائية ، وأنواع أخرى من الأسلحة إلا بعد استئذان
مجلس اتحاد أوروبا . ويضخ ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخرى
من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد .

٢ - اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحاد تلزم الأعضاء
بالدفاع عن المبادئ الديمقراطية والحريات الضرورية والتقاليد
الديمقراطية واحترام القانون ، وهي المبادئ التي تكون في مجموعها
تراثها المشترك . والمقصود بذلك في النهاية هو مناهضة الشيوعية
والنازية .

٣ - اختصاصات الاتحاد في المجالات الوظيفية الأخرى :

في المجال الاقتصادي :

تتعاون الدول فيما بينها على إزالة التناقض بين متطلبات
السياسة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنمية المبادلات
التجارية بينها جميعا .

وفي المجال الاجتماعي :

تمهدت الدول برفع مستوى حياة شعوبها ، ويساعد المجلس
على إبرام اتفاقيات السلم الاجتماعي بينها .

وفي المجال الثقافي :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ،
والفهم العميق للمدنية الغربية التي تعد تراثنا مشتركا لهم .

هيئات الاتحاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذي يمارس اختصاصاته هو مجلس
الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التنفيذية له
بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هي اللجنة الدائمة
للتسلح ، ووكالة رقابة التسليح . وتصدر قرارات المجلس بالأجماع ،
ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة في المسائل
العسكرية .

والى جانب هذه الهيئات يمثل في المجلس جمعية اتحاد أوروبا
الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمان لهذا الاتحاد والمجلس أوربي في نفس
الوقت . إذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت
كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم
للاتحاد — يستهدف إنشاء مجلس أوربي استشاري . ويتم إنشاء
هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ . وقد رأى
أعضاء الاتحاد الأوربي أن تمثله جمعية مجلس أوروبا في الاتحاد ،
وذلك باعتبار أن ممثلي الدول السبع أعضاء الاتحاد في مجلس أوروبا ،
هم الذين يكونون برلمان هذا الاتحاد . وتختص هذه الجمعية بالنظر
في نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا سنويا عن أعماله وتعتبر
الجمعية للبرلمانية الجهة الوحيدة التي تملك مناقشة وسائل الدفاع
عن أوروبا الغربية (١) .

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٦٧ بنتو .
المنظمات الأوربية ، ١٩٦٣ ، بنتو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ .

١ — نشأة المجلس .

وأينما كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوروبا . والواقع أن اندفاع إلى انشائه ينبع من عاملين :

الأول — أن الاتحاد استغرق المجال العسكري معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكري بصفة أساسية ، مع أن التطورات التي جرت في الحياة الدولية تستدعي بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى .

والثاني — قلة عدد الدول الأعضاء . وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضروري توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هناك تلازم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوروبية (٢) . وهكذا اتفق على إنشاء مجلس أوروبا ، ونظـل دور التنفيذ في ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقية المنشئة له عشر دول هي : إنجلترا وفرنسا ، وإيطاليا ، وبلجيكا ، وهولندا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا . وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

(١) يراجع :

W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. ١. paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public positif T. ١, 1964. 530.

وأيضا كوليفارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ . ريتز ، النظم الدولية ، ص ٥٧ . الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٢٨ وما بعدها ، حلفاء غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

(٢) تستطيع أن تقول أن نداء الوحدة الأوروبية كان يسيطر بشكـن واضح على دول الاتحاد الغربي في ذاك الوقت . فلقد توالى التصريحات من وزراء خارجية فرنسا ، وإيطاليا ، بل ومن المجلس البلادي نفسه ، ولقد قام بالاتحاد الجديد الاتحاد الغربي وكان لجنة خاصة لبحثه من أعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر لندن عام ١٩٤٩ ، هو الذي أخرج ميثاق المنظمة الجديدة .

(م ٢٨ — المنظمات الدولية)

من اليونان وتركيا وايسلندا والسانها الغربية ، والنميسيا ، وبيرص
وسويسرا ومالطة . ووصل العدد بذلك الى ثمانى عشرة دولة . وقد
اتفق على أن يتخذ المجلس مقره في استراسبورج بفرنسا .

٣ - اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشئ للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق
وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادئ التى تصد
تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها . ومع
ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل
المعقدة (١) ، كما أن التعاون الاقتصادى ليس واستماعى مجاله .
والنور البارز الذى يمثله ، هو اختراجه للديمقراطية
الغربية ، والفعل على صيانتها وتقديرها ومن ثم فنجد نصوصاً واضحة
فى الميثاق تؤكد احترام الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية
حقوق الإنسان وحرياته ، وتوتير سياسة الأعضاء فى المسائل
الاجتماعية ، والفقائية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (مراجع
المواد من ٢ - ٣) .

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد
أوثق عرى بين دول الديمقراطية الغربية (٢) . ولهذا فان عضوية

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس
أوروبا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الاطلسى بها - كما
أن بعض الدول المحايدة - والنمى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلندا
والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى أية كحلة عسكرية .

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية أن يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد
الفيدرالى الذى تحتوى فيه سيادات الدول الاعضاء ، ولكن انحلت
عاشت هذه الفكرة ، بل وابنت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا
أنها أخطرت من الدول الأوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم سواء معها
أو بدونها ، لما دخلته بسهولة : يراجع مقال أورسن orsen
بمؤلف
Conseil de l'Europe
بالكاديمية لاهى سنة ١٩٥٢ ، ص ١٢٥

وما يصحها .

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والحول ذات الوضعية الهيكاتورية
كالبولونيا والبرتغال . ولقد وضع تمسك الدول باحترام هذا الأساس
بجدها طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية
فيها ، اذ اعتبر ذلك متعارضاً مع المبادئ الديمقراطية .

٣ - هيئات المجلس :

١ - صنف سلطات الهيئات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية
الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج ، وليس لهاتين
الهيئتين اختصاصات اصدار القرارات ، وانما كل مالهما هو سلطات
المناقشة ، والبحث والحراسة ، ثم اصدار التوصيات . ووسيلة
تحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التي تعرض
على الدول الأعضاء لاقرارها فيما بعد .

٢ - لجنة الوزراء :

تشكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع
هذه اللجنة مرتين كلاً عام . ورغم أهمية عضوة للجنة ، لا أن
الاعتماد بها بمشاية « مائدة يجتمع حولها ممثلون للدول يحكمهم أن
يؤكلوا ويستموا ليمضهم البعض ، ويقتضوا ويحصلت نظيرهم ،
يمصرف النظر عن تمهيدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة
بالبالاجماع في المسائل الهامة ، وبالأغلبية في المسائل الأخرى وهي على
الغفوض المسائل الادارية والمالية (١) . ويمارس اللجنة بعض
المجالس المتخصصة في المسائل الثقافية والقانونية والصحية .

(١) الدكتور عبد المسويز سرجهان ، الضلوعم العولان من ١٩٧٨ .
ص ٤٨٩

٢.٤. الجمعية الاستشارية :

وتتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات الوطنية للذول الأعضاء ، ويختارون بحسب عدد أعضاء كل دولة ، ويختارهم البرلمانات وليس الحكومات ، ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدًا وطنيًا : وإنما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة في التصويت .

ولهذه الجمعية أن تقدم توصياتها للمجالس النيابية . ولقد اعتبر إنشاء هذه الجمعية بمثابة تقدم كبير في نطاق العلاقات الدولية ، إذ لأول مرة يدخل التنظيم الشمي في إطار المنظمات الدولية الحكومية ، مما يسمح بتسهيل للرأى العام الشعبي لكل برلمان في الجمعية الاستشارية .

وتتعد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرًا . على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقاد ، وإنما يستمر عن طريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضوا بينهم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا معينهم الجمعية .

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقية ، وإن كان لها دور كبير في تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأى العام الأوروبى . ولجنة الوزراء هى التى تعد بها جدول الأعمال ، وإن كان للجمعية أن تعلق أى مسألة تدخل في نطاق اختصاص مجلس أوروبا ، وتقدم توصياتها بهذا الشأن إلى لجنة الوزراء .

كما تختص الجمعية بإجراء مناقشات في المشاكل السياسية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة .

وتبدو الأهمية الواضحة لهذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لاختلاف الأنشطة الدولية في المجال الأوروبى ، ومن ثم فلهذا حرصت المنظمات الأوروبية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية .

قانون في أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل إلى اللجنة ، على
حمايتها بفتح لنا عدد مراسلتها .

الامانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يماونهما عدد كاف من
الموظفين . ويمين الأمين العام ، ومساعدوه بواسطة الجمعية
الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء .

وتقوم الامانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس .

نشاط مجلس أوروبا :

دفع مجلس أوروبا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى
ادراك أكبر لموامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد
من مقاصدها في سبيل الوصول الى الهدف الرئيسي للتنظيم
الاقليمي الأوربي ، وهو التمهيد لأوروبا القوية المتحدة . وإذا كان
هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولي ، ولا يملك
سلطات قوية يفرض بها إرادته على الدول الأعضاء ، كما أنه
لا يمس سيادتها ، إلا أنه عند أدنى ذورا في قيام مجموعة من
المنظمات القوية ، التي تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة
اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه
المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوروبية ، ثم الجماعة الاقتصادية
الأوروبية ، والجمعية الأوروبية للنشاط الذرى . على أن الدور الهام
الذي مارسته المجلس تجلى في إبرام مجموعة من الاتفاقات الهامة
التي تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية القائمة في الدول الغربية ،
وتتقوية الروابط والعلاقات في مختلف المجالات بين هذه الدول
لذا كان له جهد كبير في إبرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع
الاجتماعي واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تحلل بالفواهي
العلمية .

علينا أن الجاني العنصري يمد يده إلى أركان المجالات التي عمل عليها مجلس أوروبا ، فقد أعد مشروعات اتفاقيات كملت التنسيق بين التشريعات الوطنية وحققت التعاون فيما بينها . من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفي حالاته تصفها الجنسية ، والاتفاقية الأوروبية في شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحاً « القانون الأوروبي » .

ولعل أهم تلك الاتفاقيات ، هي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، وهي ما تخصص لها دراسة مفصلة في الفقرات التالية .

ثالثاً - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان :

بدأ الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان - كما أشرنا من قبل في مقال الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية السابعة للأمم المتحدة دوراً هاماً منذ عام ١٩٤٨ عندما أصدرت توصية باحترام حقوق الإنسان وعدتها عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأى الواضح أن هذه التوصية غير ملزمة ، أو على الأقل لا تقدر حقن بمباشرة للأفراد في المجتمع الدولي ، وإنما توجه إلى دولهم ، لكي تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها في قوانينه .

وجاءت الاتفاقية الأوروبية لتخطو بالمسألة خطوة واسعة إذ استطاعت - قبل غيرها - أن تدخل بحماية حقوق الإنسان في دائره التنفيذ ، وأنشأت تنظيمات وهيئات أسندت إليها اختصاصات في هذا الشأن . ولقد بدأت الاتفاقية بوصف تعداد لهذه الحقوق وهي مستند في جعلته من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان وأن أعطى اهتماماً أكثر للحقوق المدنية والسياسية في البداية وإن وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

تتبعها .

مضمون حقوق الإنسان في الاتفاقية (٣):

وأهم الحقوق التي ذكرتها الاتفاقية على ذلك هي الحق في الحياة ، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للمعاملة الإهباري ، والحق في الحرية وفي الأمان ، والحق في اللجوء إلى القضاء العادي ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحياة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأي والعقيدة • وحرية الاجتماعات وحق تكوين الجمعيات • والحق في الزواج وتكوين أسرة ، والحق في المساواة أمام القانون ، وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليه في إطار نظرية للحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الإنسان في الاتفاقية :

(١) اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission محكمة Court وأوكلت اليهما اختصاصات محددة للتأكد من احترام هذه الحقوق وبحث ما إذا كان قد حدث أي انتهاك لها • وتتكون اللجنة من ممثلين بمعد الدول الأعضاء في الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنة هي تلقي الشكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقية • ويلزم في الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضم تقريراً ترفعه إلى لجنة الوزراء بمجلس أوروبا - وتقرر لجنة الوزراء

(٢) - راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرخان ، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان - القاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولي ص ٢٨٩ .

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قيم بخلافات والإجراءات التي تتخذ ازاء المخالف .

(٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان :

أما المحكمة الأوروبية فهي تتكون من قاض من كل دولة من الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا من قائمة بأسماء مرشحي الدول تضمها لجنة الوزراء . ويجوز للدول الأعضاء ، وللجنة الأوروبية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكاوى قد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لها .

وهكذا - فعلى خلاف لجنة حقوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد بأهلية التقاضي أمام المحكمة ، وانما يقتصر هذا الحق على الدول التي تكون قد قبلت الاختصاص الالزامي للمحكمة ، وعلى لجنة حقوق الانسان ، واذا حكمت المحكمة بتعارض القرار الذي اتخذته إحدى محاكم الدولة أو بملطاتها مع التزامات الدولة بمقتضى الاتفاقية ، وأن القانون الداخلي لهذه الدولة لا يسمح بمحو آثار هذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل .

رابعا - الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ECSC (٣) :

- بدأ التفكير في تقوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوروبية بالدعوة التي وجهها روبين شومان وزير خارجية فرنسا في ٩ مايو عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمانية ، بأن تتفق معا على أن تضع انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيئة عليا مشتركة يسمح للدول الأوروبية الأخرى بالانضمام اليها . ولقيت هذه الدعوة

(١) يراجع في التفاصيل مؤلف الدكتور عبد العزيز بجران من
الإنشائية الأوروبية ص ١٦٠ .

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هي إيطاليا ،
وبليجا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هذه
الدول الست في باريس ، ووقعوا معاهدة في ١٨ أبريل سنة ١٩٥١ وتم
التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ في ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢
وانشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوروبية
European coal and Steel community . والمهدف الرئيسي
لهذه الجماعة هو أن تنشئ بينها سوقا مشتركة لماتين المادتين
تداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) . وبفضل
هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية
وتحقيق الصالح الاقتصادي المشترك لهذه الدول ومنع النزاعات
والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء .

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك لكثر من
سبب يأتي في مقدمتها عدم رغبتها في قيام سلطة فوق الدول Super - nationale
تحدد من ارادتها في المستقبل ، وتفرضها لروابطها في اطار الكنولت
البريطاني . وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياد
الذي تتمسك به ، بالإضافة الى عدم قبول الدول ذات الانظمة الاشتراكية
انطلاقا من مفهوم انها لا تحترم الحريات الفردية . ويبدو أن الدول
المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادي بينها امر سهل ،
لوجود التقارب والترابط الذي يسمح بقيام هذا التكامل ، وهناك سبب
سياسي هو أن التكامل الأوروبي المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة
أسى بين دول تقوم انظمتها على أسس ديمقراطية وتنتج سياستها
العامة في نفس الاتجاه . فهذا التوافق السياسي في الأسس والاتجاهات ،
قاعدة أساسية لنجاح التنظيم الدولي . (راجع في هذا المعنى الشافعي
محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦)

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى إسبانيا بالذات يجد تفسيره
في العداء التي استمرت بينهما زمنا طويلا ، وكانت تنتج منها عادة
الحروب القليلة في المجتمع الدولي . وقد رأى شومان وزير الخارجية
الفرنسي أن الماتين الرئيسيتين في صناعة الحرب هما الفحم والصلب
وعندما يوضعان إحتلالهما تحت الرقابة المشتركة ، فإن في ذلك ما يكسر
استخدامهما في الأغراض السلبية ، فضلا عما يحققه الترابط الاقتصادي

كلمة - السوق الأوروبية المشتركة (١) EEC :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب في زيادة التبادل التجاري بين الدول الأعضاء في نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة في وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات في الفحم وفي أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة . مما دعا الدول الأوروبية الست الى توسيع نطاق التجربة . وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوروبية مشتركة ، وانشاء جماعة أوروبية للنشاط الذرى . ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص .

واجتمعت الدول الست في بروكسل في ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتجت من ميثاقها في ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت حيز التنفيذ في أول يناير ١٩٥٨ . وقد اتسعت عضوية السوق الأوروبية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام - اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) .

وهدف انشاء السوق الأوروبية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعبها ، وتوثيق صلاتها .

الجماعة الأوروبية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوروبية للنشاط الذرى ، فالتصدد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ،

يراجع الشافعى بختير ، المرجع السابق ، ص ٧٢ .
(١) European Economy & Community

(٢) تم ذلك بملئى اتفاقية وُقعت في ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ .
(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير المناخات الذرية، لرفع مستوى معيشة هذه الدول، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى .

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوروبية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل في مجملها تنظيم النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة . فهي تقرر إلغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الإنتاج في الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها مما في هذا الاستغلال . وبعد أن استقلت الدول المستمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة أفريقية (١) . وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة في خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل إلى جعل السوق الأوروبي سوقا موحدا في عام ١٩٩٣ .

هيئات ممارسة السلطة في الجماعات الأوروبية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوروبية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكها من تحقيق الأهداف الواسعة التي إبتعتها الدول من هذه الجماعات . وفي الحقيقة لا يسع الباحث إلا أن يندش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هذه الجماعات هي الطريق إلى تكوين أوروبا القوية المتحدة . وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بذات عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهي عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم إقرار معاهدة بانشباء

(١) دكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٠٦ ، الشافعي .
يشير ، المنظمات الدولية ، ص ٥٥ ، علقة راتب ، المنظمات الدولية :
ص ٢٥٨

جماعة أوروبية واحدة - ويحل هذا التعديل في دور العمل ابتداء من:
أول يوليو عام ١٩٦٧ •

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه تمحّد بتلطة مجلس
أو لجنة تتولى المسؤوليات التنفيذية في كل جماعة ، وتملك إصدار
تقرارات ملزمة في الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك إصدار
آراء استشارية لا تكون ملزمة • وبالنسبة للقرارات الأولى ، فإن لها
حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقي أوامر
اللجنة وتنفيذها • ويشارك هذه الهيئة أو اللجنة مسؤولياتها مجلس
وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب ، وله اختصاصات أوسع قليلا
في منظمتي السوق واليوراتوم أكثر منه في جماعة الحديد والصلب ،
ثم يوجد برلمان له مسؤوليات استشارية ورقابية ، وأخيرا محكمة
تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله
سلطة إلغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها •

توحيد البرلمانات والمحاكم في المجتمعات الثلاث :

وفي عام ١٩٥٧ روى توحيد البرلمانات ، فأصبحت برلمانا واحدا
يدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء
بميثاق كل جماعة • كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص
شعوب للجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات •
وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة •

توحيد السلطة العليا في المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا في منظمة
الحديد والصلب ، واللجنة في منظمتي السوق واليوراتوم لجنة واحدة
هي « لجنة الجماعات الأوروبية »

La Commissions des Communautés Europeennes

وقد انتقلت إليها السلطات والاختصاصات التي كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية الثلاث ينهس الشروط المنصوص عليها في المعاهدات المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم ، والجماعة الاقتصادية الأوروبية ، والجماعة الأوروبية للنشاط الذري ، وكذلك أنشئ مجلس وزراء واحد للجماعات الأوروبية الثلاث .

Un Conseil des Communautés Europeenes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وينقسم اختصاصات كل مجلس في المعاهدة الخاصة بكل جماعة . وقد نصت معاهدة الاتحاد علي تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل اليها فيه .

هذا وتتخذ القرارات في معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وقلة من القرارات التي تتخذ بالاجماع وتقبل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوروبية .

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلتجأ اليها في الحالات المنصوص عليها في الميثاق . ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجماعة الفحم والصلب ، والبنك الأوربي للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها في معاهدة اليوراتوم (١) .

سائما - حلف شمال الأطلسي NATO (٢)

من أهم المجالات التي لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوروبية هو المجال العسكري . والدافع الى مد هذا التحالف الجديد هو التطورات التي تجددت في الحياة السياسية الدولية ، ذلك أن الاختلاف

(١) راجع التفصيل في كوليفردي ، النظم الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤ ، ويتروك المرجع السابق ، ص ٥٧ ، وأيضا : Pinto, Les organisations Europeenes, paris 1965, p. 90.

North Atlantic Treaty organisation

«اللاتفيين» بين «الغذاء الأبيض» - الغرب والشرق - بدأ يظهر بشدة .
مؤخلة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على
تشيكوسلوفاكيا وجمعت «مجموعة المعاهدات الثلاثية» مع دول أوروبا
الشرقية (١) . ولقد أدى ذلك إلى تغيير الاستراتيجية العسكرية
للدول الغربية تماما . فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا،
رأيت من قبل كيف دخلت هذه الدول في إطار التعاون الغربي العسكري
في الحلف الغربي . ومع ذلك فبعد رؤى مد الخط العسكري للتعاون
الغربي بقصد محاصرة روسيا ومنها من النفاذ إلى منطقة المحيط
الأطلسي . وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية
الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا
السلاح الهام . ومن ثم بدأت المفاوضات في واشنطن بين حكومة
الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربي بريطانيا
وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا . وأنتهت
هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها
في ٤ أبريل ، ودخلت حور التنفيذ في ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) .

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتي وكل من تشيكوسلوفاكيا ،
ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا أبريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا
مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات أخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض ،
يراجع في التلخيص ، حفظ غتم ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربي والولايات المتحدة
سويسرا والبرتغال والنرويج . وانضمت إلى المعاهدة بعد ذلك اليونان
وتركيا في أكتوبر ١٩٥١ ، وألمانيا الغربية في ٢٤ أكتوبر عام ١٩٥٤ ،
ولا يتوفا أن نذكر أن الدول الغربية بدأت تشعر - وخاصة بعد مشكلة
كوريا - أن نظام التصويت في مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما
عند اتخاذ «تدابير الأمن الجماعي» ، وأن الجمعية العامة لا يتمتع بسلطات
فعالة في مجال منع العدوان . ومن ثم ظفد فكر في أن يعتبر حلف الأطلسي
«سلاحا في يد الأمم المتحدة» لتجاذبه عتقا تريد أن تستعمل «تدابير القمع» .

أغراض الحلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على
معد الهجوم المسلح الذي قد يقع على أحدها . ولهذا جُذِلَت المساعدة
الثالثة من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء أن تعمل على تقوية
قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح . ويقع على عاتق أجهزة
الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضمان حيويتها
وفاعليتها ، وكيفية استخدامها . وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة
للدول الأعضاء به . والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل
منها والتعهدات التي تخضع لها . كما أن الحلف يستخدم القواعد
الموجودة لدى كل دولة ، بمن دوله ، وينشئ قواعد خاصة به حسبما
تقتضى الظروف الاستثنائية .

على أن الدول الأعضاء قد عُنيت أيضا بتتمية القدرة
الاقتصادية والاجتماعية لها ، وتوحيد الخطط السياسية ،
وذلك حتى تصلح سندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقي وتلك
هى الفكرة الأساسية التي ارتبط بها هذا الحلف . ويعتبر الحلف
جهازا لحل المخاضات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجانا
للصون الفنى والمطبخ والميثاق والاقتصادى .

أجهزة الحلف :

١ - المجلس :

بعد انقضاء مفاوضات حلف شمال الأطلس على تنظيم هيئة واحدة
لهسمى المجلس : Council ، وقد نظم على أساس أنه مؤتمر
دولى يتمدد تقريبا كل عام لتناقش فيه مختلف المسائل التي عهد
الأطراف بها الى الحلف . وأعطى للمجلس الحق أن ينشئ من
الهيئات المساعدة ما يراه لازما . ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات
على نظام هذا المجلس في ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمة

تعمل فيها الحكومات من وزراء الخارجية أو الموزونة الآخرين حسب طبيعة المسألة المدرجة بجدول الأعمال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، وأحياناً الدائمة على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ - اللجان الفنية :

رغم أن الميثاق لم يتحدث إلا عن المجلس إلا أن الأخير استخدم الحق المقرر له في المادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضها ذو اختصاص فني ضيق ، والبعض الآخر له اختصاص واسع : مثل لجنة المستشارين السياسيين ، لجنة المستشارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدني • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف إدارة مدنية برئاسة سكرتير عام ومعاونة عدد من الموظفين • •

٣ - اللجان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هي الهيئات العسكرية وهي : لجنة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء ، وتختص ببحث واتخاذ التوصيات في المسائل العسكرية وإحالتها للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية وتعتبر بمسئولية الهيئة التنفيذية للحلف وتقسم منطقة الاطلنطي الى مناطق عسكرية متعددة لكل منها قائد وتشرف عليها جميعا اللجنة العسكرية • واللجنة الدائمة ، وتتلقى القيادات الأوامر من الأخيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

ارتبطت نشأة حلف الأطلسنطى بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوروبا أخذت تتحرّج عن مكان الصدارة في قيادة الشؤون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوروبا إلى أن تدخل في مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع في العديد من أقاليمها القوات والمنشآت الملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلسنطى . ومنذ أن تولى الجنرال ديغول مهام السلطة في فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوروبا القوية من جديد . لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول اعطاء فرنسا مركزا ممتازا في الحلف - وعلى الخصوص - حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة . ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف . ولكنها رفضت . فما كان من الحكومة الفرنسية - تحت زعامته - إلا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها إلى الحلفاء الآخرين في ١٠ مارس ١٩٦٦ . وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقا لاتفاقية شمال الأطلسنطى . التي حددت مدتها بمشرين سنة كما رتب طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت في الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى الفناء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التي عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تمكين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المراقبة في فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغا على أساس التغير الجوهرى في الظروف . فلقد ذكر الرئيس ديغول عبارات يستفاد منها ذلك . ومع ذلك فلقد بدأت الدول تتصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له في بروكسل بدلا من باريس (١) .

(١) تراجع في التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله ، المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها .
(م ٣٩ - المنظمات الدولية)

ويمر الحلف بأزمة حادة الآن ، بعد تلك التغيرات التي حدثت في أوروبا الشرقية وأنهت سيطرة الأحزاب الشيوعية على الحكم فيها ، فلم يعد الأساس الذي قام عليه موجود الآن ، مما يفرض على الدول أن تعيد النظر في ضرورة استمراره •

وللحلف أمانة عامة برئاسة أمين عام ذي اختصاصات واسعة ، وهو يرأس اجتماعات المجلس إذا اجتمع على مستوى الوزراء ، وإن جرى العمل على اسناد الرئاسة الشرفية لأحد الوزراء •

سابعاً - المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة (١) :

١ - قيام المنظمة وأهدافها :

دعت بريطانيا الى قيام هذه المنظمة لتخفيف القيود التجارية بين الدول الأوروبية التي رفضت الانضمام الى السوق الأوروبية المشتركة وذلك قبل أن تقبل بريطانيا الانضمام الى السوق بعد ذلك بمدة سنوات ، وقد أنشئت هذه المنظمة عام ١٩٦٠ ، واتخذت مقراً لها جنيف ، وانضم الى عضويتها كل من النمسا واندانمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا •

ويقتصر هدف هذه المنظمة على التخفيف التدريجي للقيود الجمركية على تبادل السلع بين الدول الأعضاء ، حتى يصل الى إلغاء هذه القيود نهائياً عام ١٩٧٠ (٢) •

٢ - أجهزة المنظمة :

تتميز أجهزة هذه المنظمة ببساطتها ، فهي تتكون من مجلس ، ثم لجان الفحص ، والأمانة •

The European Free Trade Area.

(١)

(٢) يراجع في التصليل كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع

السابق ص ٢٤١

وتمثل كل الدول الأعضاء في المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيه . ويقوم المجلس بالإشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث في أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء.

أما لجان الفحص فهي تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التي تعرض عليه ، وأهم هذه اللجان لجنة التنمية الاقتصادية واللجنة الجمركية ، لجنة الخبراء التجاريين ولجنة الميزانية .

وأخيرا فهناك السكرتارية وهي مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة . الخ .

مستقبل المنظمة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة في أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولها - وفي مقدمتها بريطانيا - الى الانسحاب بالسوق الأوروبية المشتركة ، وهي المنظمة التي قامت هذه المنظمة كبدل عنها .

منظمات أوروبا الشرقية :

على أننا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربي قبل أن نلقى نظرة على الجانب الآخر من أوروبا ، أعني الشرق . وقد قلنا ان التنظيم الاقليمي الأوربي الذي وجد في الغرب - وخاصة في جانبه العسكري - قد قصد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

(١) لم تكف الدول الغربية بأقلية حلف الاطلنطي نقط لتحقيق هذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التي يحتل أن ينفذ الاتحاد السوفيتي اليها ، وعقدت محادثات مع دول تلك المناطق فهناك حلف ماتيلا في جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك أبرمت بتاريخ ٢٠ سبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنسا ، ونيوزلندا ، وباكستان والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة .

موقفاً سياسياً ازاء هذه المحاولات . بل اجتهدت هي الأخرى في تكوين حلف دفاعي بين دول الكتلة الشرقية . فضلاً عن عقد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الأخرى ، وأقامت أيضاً منظمة للتعاون الاقتصادي والتنمية من الدول الشيوعية .

(١) حلف وارسو :

وعندما تم حلف وارسو في ١٤ مايو عام ١٩٥٥ . فتم إلى عضويته كلاً من البانيا وبلغاريا والمجر وألمانيا الشرقية . وبوينا ورومانيا والاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا .

وتم اشارة ديماجة هذا الحلف : الى أن قيامه بمثابة رد فعل للتحالف الغربي المتمثل في الاتحاد الغربي ، وحلف شمال الأطلسي .
بالإضافة باعتبار أن هذين الحلفين قد ضما اليهما ألمانيا الغربية ،

الأمريكية . وقد نصت المساعدة على مبدأ الدفاع المتبادل بحيث تعتبر الدول الأعضاء العدوان الذي يقع على أي منها عدواناً على الجميع ، وإلى جانب ذلك التزم الأعضاء بنفس منازعتهم بالطرق السلمية وزيادة قدرتهم الدفاعية والمشاركة لمواجهة أي هجوم مسلح . وهناك كذلك الحلف المركزي (السانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وأنضمت إليه بعد ذلك إيران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام إليه من قبل دول الجبهة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسي منه مواجهة التشرّب الشيوعي في تلك المنطقة ، ولقد تحسست الولايات المتحدة في الدعوة إليه ، وإن لم تدخل رسمياً فيه ، وهي الآن تشارك في لجانة المختلطة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر إليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما أبعد الدول العربية عن دائرته . كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كان اسمه حلف بغداد ، واستبدل بالحلف المركزي ، ونقلت عاصمته الى أنقرة .
والفرع من هذا الحلف كذلك وفقاً لنصومه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبر العدوان على أي منها عدواناً على الأخرى .
وكل هذه الأحلاف نفذت أهميتها بعد التغييرات التي حدثت في روسيا وأوروبا الشرقية وإبعاد الأحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حيث، يعاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حرب جديدة
ويخلق تهديدا للامن للدول المحبة للسلام .

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوروبية
الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء .

ومن أهم النصوص التي احتواها ميثاق منظمة حلف وارسو ،
ذلك النص الذي يقرر أن المعاهدة لن يكون لها محل اذا ما اقيم
نظام للامن الجماعي الأوربي .

اهداف الحلف :

وقد قام حلف وارسو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبادل عن
الدول الأعضاء ، وأورد مناهج التنظيم الدولي للامن المتحدة ،
التسوية السلمية للمنازعات ، وخفض التسلح ، والامن الجماعي .
ولم يهمل المنهج الوظيفي ، إذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون
علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العامة ، ونص الميثاق كذلك على
احترام المبادئ التي نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبادل
للسيادة ، وعدم التدخل .

وأهم تعهد غنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الأمن الجماعي .
فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافة ما يلزم لتقوية قدرتهم الدفاعية ،
وضمن سلامتهم الإقليمية ، والدفاع عنهم ضد أي هجوم محتمل .
وفي حالة حدوث عدوان على أحدها ، تقدم الأخرى لها
المساعدة المباشرة . وقد توسعت روسيا في مفهوم هذا العدوان
فجعلته لا يقتصر على العدوان الخارجي بل سحبت إلى الحركات
الثورية المسلحة التي توجد في داخل إحدى الدول الأعضاء . ولقد
تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضادة للنظام الاشتراكي
في المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ .

هيئات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنة الاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قدم المساواة • وتجتمع هذه اللجنة مرتين في العام • وتتناول الدول من خلالها في المسائل الاقتصادية والسياسية والعسكرية والثقافية الواردة بالمعاهدة ، وكذلك في حل المسائل الدولية الهامة التي تتصل بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنة دائمة مقرها موسكو تتعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتناول في المسائل السياسية الدولية وتقدم توصياتها إلى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقوات المسلحة للدول الأعضاء ، وهي تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليم الدول المشتركة في الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات التي وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتي الذي أحدث خلافا كبيرا في الأنظمة الشيوعية أدى إلى سقوطها في معظم دول أوروبا الشرقية ، ولا زال العالم مشدوها مما حدث في العام الماضي ١٩٨٩. والذي سيؤثر على مجريات الأمور في أوروبا والعالم »

(ب) مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية :

١ - نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة في مؤتمر اقتصادي عقد في موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوروبية • وقد انضم إلى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمانيا الديمقراطية ، المجر ، ألمانيا ، بولندا ، رومانيا ، بالإضافة إلى الاتحاد السوفيتي •

وكدتقبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية كحماةين (١) . ونص على جواز دخول الدول الأوروبية الأخرى عضوية المنظمة إذا ما قبلت المبادئ التي تقوم عليها .

٢ - أهداف المنظمة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء على أساس التخصص في الانتاج ، وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنسيق سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ - أجهزة المنظمة :

١ - المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع في مواعيد دورية يعولم الدول الأعضاء اذ ليس له مقر ثابت . ويمتبر المجلس جهازا استشاريا للدول الأعضاء في المسائل الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقوم التمثيل في المجلس على أساس المساواة بين كل الدول الأعضاء .

٢ - اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء يقومون بعملهم بشكل دائم ويتسايرون الرئاسة بينهم . وتختص اللجنة بتنفيذ قرارات المؤتمر وتوصياته ، والتنسيق بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ - اللجان المتخصصة : وهي بمثابة هيئات استشارية تحضيرية تقوم بدراسة المسائل التي تحيلها اليها اللجنة التنفيذية ، وترفع تقاريرها للمؤتمر وللجنة .

٤ - الأمانة العامة : وللمنظمة أمانة عامة مقرها موسكو . وتؤدي كافة المهام الإدارية والتنفيذية للمنظمة .

الفصل الثاني

التنظيم الدولي الأمريكي

١ - المنظمة الاقتصادية في القارة الأمريكية :

تعتبر القارة الأمريكية مهداً لتجارب وحدوية عامة ، فخلقت قامت بها أول دولة اتحادية هي الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبعها في ذلك قيام كندا على أساس تجميع لمعدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوي إلى التمدد في المادة . ولذا رأينا ينتشر إلى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من طرف هيا : لقيام تنظيم إقليمي أمريكي مبكر . فهذه القارة حديثة ، وبدأت دولها في التكوين في تاريخ واحد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة في التخلص من الاستعمار جمعت بين شعوبها ، فضلا عن الموقع الجغرافي المعزول عن العالم القديم الذي سيطر على هذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فخلقت رأينا الولايات المتحدة تميل إلى التفرغ داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لها ، وإبعادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية في تكوين للوحدة الأمريكية يتأتى في مقدمة العوامل التي كونت هذه الوحدة (١) .

٢ - جورج بوليفار في نشر الدعوة إلى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح في هذا المجال . فخلقت وقف ميمون بوليفار على رأس حكومة كولومبيا العظمى ينادي بإنشاء اتحاد تصاهدي لشعوب العالم الجديد ، ولذلك فخلقت أبرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له . وقد حوكة

(١) أعلن الرئيس الأمريكي مونرو في ديسمبر عام ١٨٢٣ بصفته الرئيس . والذي طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضى ببطل هذه الدولة جهودها لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن أي تدخل إجنبي .

لمتعد مؤتمر ينالقيش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد ، وعقد المؤتمر في بنسايما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولمبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى . أبرمت معاهدة في ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قررت جدأ الضمان المتبادل لأقليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينهما ، وجمعية عامة لها سلطات واسعة . ولكن هذه المحاولة لم تفض في طريقها المرسوم وحاربتها كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية (١) .

٢ - النور للوهنتوى لبيرو :

وبدأت بيرو تقود مرحلة جديدة من مراحل العمل الوجدوى داخل القارة ، ولجتمتع بها مؤتمران الأول في عام ١٨٤٨ مثلت فيه مختلف دول القارة وانتهى بمقد معاهدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القارة ، والثاني عام ١٨٦٤ وانعقد في ليما ونشأ عنه ميثاق تعاون ، يتضمن تدابير للامن المشترك والحل السامى للمنازعات . ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتائج عملية .

٤ - من المكتب للتجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبناء الرخدة الأمريكية ، بعد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا في تجميع الدول الأمريكية في مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ، ومثلت فيه مختلف الجمهوريات الأمريكية ونشأ عنه ما يعرف

بالمكتب للتجارى Le Bureau Commercial

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصة بالانتاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركية في مختلف بلاد القارة

(١) يرجع في التفاصيل ، الشانمى محمد بشر ، المنظمات الدولية المرجع السابق .

الأمريكية . ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحدة الا أن الأمريكين يعتبرون يوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليوم الذي أنشئ فيه - يوم أمريكا - يحتفلون به ، اذ كان البداية التي تلتها خطوات مستمرة حتى تحققت الوحدة . ذلك أن هذا المكتب عقد ثلاثة مؤتمرات سنوية تستخدم في كل منها خطوة نحو الوحدة . ولكن المؤتمر الرابع كان حلما ، اذ تغير فيه اسم المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى L'union Panaméricaine وأخذ الى جانب العفة التجارية صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية .

وتمكن دول أمريكا اللاتينية في المؤتمر الخامس الذي عقد عام ١٩٢٣ من ابرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وسائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقة تمثيل الدول في المؤتمر .

وكان المؤتمر السادس الذي انعقد في هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التي تبنت مبادئ القانون الدولي العام - وخاصة قانون المعاهدات - وبعض مبادئ القانون الدولي (١) .

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تعد نشاط الاتحاد الى الميدان السياسى الدولي ، حتى

(١) اقررت الدول في هذا المؤتمر مجموعة من القرارات التي استهدفت تطوير الاتحاد الأمريكى ، وانشاء لجهزته الداخلية ، وتنظيم العمل بينها . هذا وقد كانت اتفاقية هافانا تجعل عينات الاتحاد الأمريكى ثلاثا ، هى : المؤتمر الأمريكى ، ومجلس الادارة ، والاتحاد الأمريكى . وكان المأمورين ان يعطي المؤتمر كل أربع سنوات ، لبا مجلس الادارة فيكون من ممثل لكل دولة ويرأسه رئيس منتخب . أما الاتحاد الأمريكى فلقد عهد اليه باختصاصات ادارية وتحضيرية ، اثنىه بسلطة للنظرة . ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسبب عدم تصديق معظم الدول الأمريكية عليه .

تساهم بدور فعال في توجيه السياسة المالية . ومن ثم فخلقد عقد مؤتمر أمريكي عام ١٩٣٩ في بيونس آيرس للبحث في الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكي . وقد تم إبرام اتفاقية تمهدت فيها الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها في حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكي . كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم في القارة الأمريكية . واستمر انعقاد الاتحاد الأمريكي في فترة الحرب العالمية الثانية ، واتخذ مجموعة من القرارات التي تؤكد التمسك بالتضامن المتبادل للأمن الأمريكي ضد أي عدوان أجنبي ، والذي اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أي شرر بها (١) .

٥ - نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكي على سنته في تطوير أسسه ومبادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣ أبريل عام ١٩٤٥ عرفت بميثاق بوجوتا ، وقد غيرت تسمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمة الدول الأمريكية . نوضعت مبادئ وأهداف لهذه المنظمة ، كما أنشئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) . وقد دخلت هذه المعاهدة في دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ .

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر لوبا الذي انعقد عام ١٩٤٨ ع والذي أعلن مجموعة من المبادئ الأخلاقية التي تمهدت الدول الأمريكية بقبولها في علاقاتها الدولية بالإضافة الى قرار بإنشاء مجلس مشترك يضم وزراء خارجية الدول الأمريكية جميعا ، للتشاور عندها يجب . ما يمكن أن يؤثر في سر الأحداث في القارة الأمريكية . ولقد تشاور هذا المجلس عام ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القارة ، وإنشاء لجنة الحياض للسفن في سواحل البحر الأبيض المتوسط ، وإنشاء لجنة في المياه والموانئ الأمريكية . وقد تقرر إنشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الأمريكية لتساعدها ٣٠٠ ميل بحري يمنع فيها اتخاذ أي عمل هربي .

(٢) احتلت تعديلات حالية على هذه الاتفاقية أهمها ما تم في مؤتمر ريو دي جانيرو في نوفمبر عام ١٩٦٥ ، ويتشول ديل ايسيت في إبريل عام ١٩٦٧ .

٣- «مناهج التنظيم الدولي التي أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافها بالطرق السلمية عناية كبيرة . وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فسخ المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية . وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية في مؤتمراتها مرارا من ضرورة فسخ المنازعات التي قد تقوم بينها بالطرق السلمية . ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا في تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير في مؤتمر سان فرانسيسكو . فلقد نجحت في تسوية الخلاف الذي نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا في الفترة ما بين ١٩٥٤ - ١٩٥٥ .

(٢) الأمن الجماعي الاقليمي :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعي ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج في الفصل الرابع . وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج في اطار العلاقات بين الدول الأمريكية . فلقد أوصى مؤتمر شابلنك المنعقد عام ١٩٤٧ بإبرام معاهدة لمنع ومعاينة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية . ونفذ ذلك بالفعل في وثيقة «ديو» التي عقدت في ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيها بإدانة الحرب ، وتعهدت بعدم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها . واعتبرت المعاهدة أى هجوم مسلح ضد إحدى الدول الأمريكية عدوانا عليها .

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية أمام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح في حل إحدى المشاكل الهامة التي توجد داخلها ، وهي مشكلة الانقلابات الداخلية التي لا تنك عن الحدوث .

وقد بحثت مسألة إنشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية . ولكن أغلبية الدول - بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية - لم تؤيد هذا الاقتراح .

(٤) المنهج الوظيفي :

وأسل المنهج الوظيفي هو أهم المناهج التي لقيت رعاية خاصة من التنظيم الاقليمي الأمريكي ، وخاصة في جانبه الثقافي والاجتماعي . فلقد رأينا جهود الاتحاد في تقنين قواعد القانون الدولي ، وفي تنمية الثقافة الأمريكية ، ولقد توجت المنظمة هذا الجانب بوضع العديد من المبادئ التي تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبل بخصوص الجانب الاقتصادي .

نأما عن الجانب الاجتماعي والثقافي فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعي من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، ويتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية ... ومنعت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العدالة والحرية . ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد .

أما عن الجانب الاقتصادي فلقد نصت المادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنيتها الاقتصادية وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعاتها ونمو تجارتها .

٧ - المبادئ التي تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبادئ التي تميز عليها الدول الأعضاء في المنظمة وهي :

١ - احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسي .

٢ - احترام قواعد القانون الدولي والالتزامات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون • واعلاء مبدأ حسن النية في العلاقات الأمريكية •

٣ - يجب أن تكون المنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطي •

٤ - حسن الجوار ، وعدم التدخل في شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمي لكل دولة أمريكية (١) •

٨ - أجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التي تتولى تحقيق أهداف المنظمة •

- (أ) مؤتمر ممثلي الدول الأمريكية •
- (ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية •
- (ج) مجلس المنظمة •
- (د) المكتب والسكرتارية •
- (هـ) المجالس المتخصصة •

(١) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمر فهو أعلى هيئة في المنظمة ، ويجمع بين ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة على قدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد • ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، ويتصديق سياستها العامة • ويعد أن كان مقرر أن يجتمع المؤتمر كل

(١) يراجع في التفاصيل : كونيارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٦٥ وما بعدها ، ظلت الفينبي ، التنظيم الدولي ، ص ١٣٣ وما بعدها ، نيلان ، القانون الدولي المسلم ، المنظمات الدولية ص ٤١٧ •

خمس سنوات ، عدل الميثاق فيما بعد وأصبح اجتماعه كل عام • وقد استبدل بروتوكول بيوتيس أيريس هذا الجهاز ، بجهاز آخر يتمتع بنفس اختصاصاته تقريبا سماء الجمعية العامة •

(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية :

ويجتمع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية لبحث المشاكل المعلقة التي تهم الدول الأمريكية • ويمكن دعوته في أي وقت • ويصير الاجتماع واجبا اذا حدث عدوان مسلح على إحدى الدول الأمريكية •

(ج) مجلس المنظمة :

والمجلس هو الجهاز التنفيذي للمنظمة ، وتمثل فيه كل الدول الأعضاء • ويختص المجلس ببحث المسائل التي تعال اليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ، كما أنه يجتمع للتشاور ، ولاتخاذ القرارات اذا ما حدث اعتداء على دولة أمريكية أو تهديد لأمنها • وتصدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين • وهو يعمل كهيئة استشارية في حالة الهجوم المسلح على دولة أمريكية ، أو على منظمة الأمان الأمريكية • ويختص بمراقبة السكرتارية الدائمة للاتحاد في أداء وظائفها • ويتبع هذا المجلس ثلاثة مجالس غنية تعتبر الأداة الفعالة لتحقيق أغراض المنظمة اذ تقوم بالدراسة الفنية في الميادين الثلاثة الهامة وهذه المجالس هي :

١ - المجلس الثقافي الأمريكي •

٢ - المجلس الأمريكي لقهاء القانون •

٣ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأمريكي (١) •

(١) استبدل بروتوكول بيوتيس أيريس بمجلس المنظمة ، ثلاثة مجالس متميزة يضم كل منها في عضويته كل الدول الأعضاء : الأول هو المجلس الدائم ، وقد انتقلت اليه الاختصاصات القديمة لمجلس المنظمة ، الثاني ،

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة . ويسمى في الميثاق الاتحاد الأمريكى . ولقد تضمنت الوثيقة لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء .

(هـ) المجالس المتخصصة :

ولل المنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول . ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية .

٩ - تطور القضية فى المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عددا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة .

وقد انشقت كوبا عن الأيدلوجية التى أعلنتها المنظمة . وأعلنت اعتاقها المبادئ الماركسية اللينينية . وأدى ذلك الى دخول التيسار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعملونه اللجنة الأمريكية للتخالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الأمريكى للتعليم والعلم والثقافة . وبالإضافة الى ذلك نلقد استحدثت البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان واستبدل بالمجلس الأمريكى لفضاء القضاة ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الأمريكية ، وتتكون من أحد عشر عضوا .

هكذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر فى ميثاق المنظمة ، اقترنت فى مؤتمر بوينس آيرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من أهمها ما قرناه .

الاشتراكي في أمريكا اللاتينية ، وتمكن الثائر الكوبي جينارو من نشر الثورة الاجتماعية في بعض دول القارة وقد تغير نظام الحكم في بوليفيا بعد مقتله بها بحوالي عام ، وان عاد الحكم اليميني مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن .

وعلى العموم فلقد أحدث هذا التيار أثره ، إذ أعدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفة في القارة (١) ، كي تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الصووت في هذه الدول (٢) .

١٠ - المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هي أولى المنظمات الرائدة في مجال تأسيس منظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة .

(١) شكلت لجنة خاصة - بناء على اقتراح كويتشيك - رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم التفاهن في سبيل تدعيم الكهاح الأمريكي ضد التخلف الاقتصادي بين دول القارة واهتم كيندي بالمشكلة منذ توليه رئاسة الدولة الأمريكية وأعلن مقترحاته الأساسية في هذا الخصوص مطلقا عليها « التحالف من أجل التقدم alliance for progress » وتمهدت فيها الولايات المتحدة بتقديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشرينى يهدف الى زيادة الدخل القومي لدول أمريكا اللاتينية بمعدل لا يقل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية . واتسرت الدول الأمريكية هذه المقترحات التي حملت اسم ميشاق « بونتاديل ايست » .

(٢) الدول الاعضاء الآن هي : الولايات المتحدة ، البرازيل ، الأرجنتين ، وشيلي ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواى وبراغواى ، واكوادور ، وكولومبيا ، ونسالا ، الدومينكان ، هايتى ، هندوراس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكارجوا ، وكوستاريكا ، والمكسيك ، وبيريناد ، وتياجو ، ويردوس .

(م ٤٠ - المنظمات الدولية)

وقد أورد ميثاق بوجات تنظيمها ، وأعطاهما الاستقلال الفني الكامل عن المنظمة ، وإن أخضعها لإشراف المجلس ، والزمها بتقديم تقارير له . كما أنه يتدخل في وضع ميزانيتهما . وأهم المنظمات من هذا النوع التي وجدت في القارة الأمريكية هي :

١ - المعهد الأمريكي للتاريخ والجغرافيا .

٢ - منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الإقليمية للمنظمة العالمية) .

٣ - المعهد الأمريكي للعلوم الزراعية .

٤ - المعهد الأمريكي للأطفال .

٥ - المنظمة الأمريكية للمرأة .

٦ - المعهد الأمريكي المتخصص في الشؤون الهندية .

وبالإضافة إلى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للسلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، لجنة الدفاع الأمريكية ، لجنة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنة الاستشارية للأمن ، المعهد الإحصائي الأمريكي .

وبالإضافة إلى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كمنهج للمنظمة يهتم بالمسائل الفنية المعنية بتطوير التعاون في الحسوف الفنية في إطار المنظمة كحقوق الطباعة والزراعة والعمل والنشر .

وبالتالي فجميع المؤتمرات المتخصصة مكحلة لمهمة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) .

١١ - مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية :

يشار إلى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وإن كانت الأهداف التي تسعى إليها لم تتحقق بالقدر المطلوب في الواقع العملي . لذا فهي بمسيرة الآن عن هدف تحقيق أي خطوة وحدوية في القارة الأمريكية .

إن طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم ، واعطائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التي تعلن فيها الدول الالتزام بالمساعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وإن كان أثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح .

ومما يحمد للمنظمة أيضًا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الإنسان على النمط الأوربي ، تحقق في انتهاكات الدول لها ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة في أوروبا .

ولقد اتخذ مؤتمر يونيس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكي حدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، وإذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوي هام في مجال القارة الأمريكية .

الفصل الثالث

التنظيم الدولي الأفريقي^(١)

أولا : بواعث التنظيم الأفريقي :

التحرر وتدعيم الاستقلال .

أفريقيا هي أحدث القارات التي استقلت فيها دولها ، وأقسمت القارات الى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد انبثت فكرة الوحدة الأفريقية من هذه الظروف .

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطها به أواصر الصلاقة التاريخية بل والاقتصادية ، حيث ان الدول المستعمرة كانت تربط حياتها الاقتصادية بما يوجد في مستعمراتها الأفريقية . لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة في نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التي تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف . ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم في هذه القارة لم تنل استقلالها بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التي تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستذلت العناصر الأفريقية السوداء على ما نراه في حكومة جنوب أفريقيا . لذلك كان على الدول الأفريقية أن تدعم استقلالها وأن تحافظ عليه من ناحية ، وأن تعمل على تحرير الأقاليم الأفريقية المستعمرة من ناحية أخرى .

القيممة الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هو العامل الاقتصادي .

(١) يراجع في التنظيم الدولي الأفريقي مؤلف الدكتور بطرس غار ، عن منظمة الوحدة الأفريقية طبعة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتور طلعت الخنيسي ، التنظيم الدولي ، ص ١٠٩٣ ، عشة راتب ، التنظيم الدولي ج ٣ ، ص ٢٢ وما بعدها .

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البكر لم تستغل بعد الاستغلال الكافي . كما أن الكثير منها يذهب إلى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويهود لبيع متصنعا بأعلى الأسعار . كذلك فالأرض الأفريقية الصالحة للزراعة بالقارة واسعة ، ولا شك أنها لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج إلى الخارج (١) .

ثانيا : الحركات الوجودية في القارة الأفريقية وخصائصها :
كل ذلك أوجد شعورا التضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة . كذلك نجد أكثر من حركة هدفت إلى الوحدة والتجمع من جانب الدول الأفريقية نذكر منها على التوالي ، اتحاد مالي (٢) ، مجلس الونشاق (٣)

(١) يراجع في التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات في اقتصاديات القارة الأفريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشامي محمد بشر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢٥ .

يمكن أن يضاف إلى ذلك أحاسيس الكثير من الدول الأفريقية بأن الحدود فيها لم ترسم على أساس سليم ، وإنما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر في تدهور العلاقات بين الدول الأفريقية بعضها البعض ، وفي اشاعة الفرقة بين الدول الأفريقية ، وتشجيع النزعات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التي كانت تابعة لفرنسا في ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهي السنغال والسودان الفرنسي ، وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم في إطار التبعية لفرنسا . وضت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحاكمة اتحادية . ولكن هذا الاتحاد لم يمش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسى واتخذ اسم «ملى» كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصحيح عليه .

(٣) هو محاولة أخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع في باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحاد الدول الأفريقية (١) ، منظمة الدار البيضاء (٢) ، منظمة الاتحاد الأفريقي الملجاشي (٣) مجموعة

مستلون لدول النيجر وفولتا العليا وداومى ، ويحتوا فيه اقلية وحدة بين هذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر في أبيجان عاصمة ساحل العاج في نفس السنة . وضعت فيه النظم التي تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون هذه المنظمة من مجموعة من الهيئات هي مجلس الوفاق ويتكون من رؤساء الدول الأوربية أو من رؤساء ونواب المجالس التشريعية ومن بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادي ، وهدف هذا الاتحاد هو أن تتخذ الدول سياسة خارجية موحدة ، وتم توحيد الضرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقلية اتحاد جبركي بين الدول الأربع .

(١) تم تيلام هذا الاتحاد في اول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا ومالى . وقد انشأ عدة هيئات تستهدف توحيد الاتجاهات السياسية والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحاد الذي يضم رؤساء الدول . وقد مات هذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما في غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب حيث دعا الى عقد مؤتمر لأقطاب أفريقيا في الدار البيضاء عقد في شهر يناير عام ١٩٦١ . وقد ضم ممثلين للمغرب ، والجمهورية العربية المتحدة ، وحكومة الجزائر المؤقتة وغانا وغينيا ومالى . وقد وقع هؤلاء الرؤساء ميثاقا انشأ عدة لجان سياسة واقتصادية وثقافية تتولى التباحث في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تهم دول القارة وتهدف وحدتها ، وتحريرها من الاستعمار ، واتخاذ سياسة عدم الانحياز . وقد انعقد مؤتمر آخر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا بإنشاء منظمة الدار البيضاء ، وأعد دراسات حولها ، ولكن وفاة الملك محمد الخامس قد قضت على هذه الحركة ، فضلا عن تباین سياسات الدول المشغركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الامرو ملجاش وهي التي اشتركت في الخضوع للاستعمار الفرنسي « السنغال ، أفريقيا الوسطى ، الكونغو ، برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داومى ، ساحل العاج ، النيجر ، الكرون ، الكونغو ، ليوبولدفيل » ، تشاد ، بدغشتر . وقد اجتمع مستلون لهذه الدول في مؤتمر عقد في ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، وانتقوا على اقلية منظمة تجمع بينهم . وهيئات هذه المنظمة هي مؤتمر يضم رؤساء الدول والحكومات ، وينعقد مرتين كل عام ، وتصدر القرارات بالأغلبية العادية ، وأن تطلب اجماع في المسائل المتعلقة بانتهاء

منروفيا (١) • ولتد تميزت كل حركة من هذه الحركات
بخصائص ذاتية ، أمكن للاستعمار أن يستغل التمايز فيها
لتثبيت عوامل الفرقة في أفريقيا • فحول مالاياش محافظة النزعة ،
ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسية • وتمتد يد ضرورة
التدرج في تحقيق الأهداف حتى يتم الوصول الى الوحدة الشاملة ،
ومحموعة الدار البيضاء على العكس منها . ترى ضرورة الدفع
الثوري في القارة حتى يمكن تحقيق المطلب الوحدوية والتخلص سريعا
من النفوذ الاستعماري ، أما المجموعة المتحدة في منروفيا فهي تسيطر
على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(ج) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومع ذلك ولقد نجحت أفريقيا في تخطي هذه الخلافات الفكرية ،
والتقت معظم دولها في مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مستقلة) في

الاستعمار • ويشرف المؤتمر على توجيه السياسة العليا للاتحاد .
ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي
تدخل في شؤون الدول الاعضاء •

وتوجد أيضا لجنة لندوبى الدول الاعضاء في الأمم المتحدة ، ويمكن
أن يتشاور وزراء دول الاتحاد كل في المسائل التي يمثليها ، وللمنظمة
أمانة علمية مقرها كوتونو في داهومي •

(١) دعيت مجموعة من الدول الافريقية الى عقد مؤتمر في منروفيا
عاصمة ليبيريا في عام ١٩٦١ هي الدول اثنتا عشرة المكونة لمجموعة
مالاياش ، بالإضافة الى سبع دول أخرى هي نيجيريا ، اثيوبيا ،
ليبيريا ، سيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو • وقد أصدر
المؤتمر مجموعة من التوصيات من بينها العمل على انشاء منظمة
افريقية علمية ذات صفة استشارية ، تعمل على تحقيق مجموعة من
المبادئ هي المساواة في السيادة ، واستنكار قسائم الحركات الهدامة ،
والتدخل في شؤون الدول الأخرى • وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر في بنسايبر
١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقلية المنظمة المقترحة • ولسم
يتم التصديق على هذه الاتفاقية اذ كان مقدرا أن يتم ذلك في مؤتمر آخر
يعقد في لاجوس عام ١٩٦٢ لم يعقد • يراجع في التفاصيل مؤلف بطرس
غالي ، منظمة الوحدة الافريقية •

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراسة وسائل تحقيق هذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الأفريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووجدة العمل لهذه الدول . وقد عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقة فيه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » . وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ أنجول الأفريقية بالتحويل الى هذه المنظمة الجديدة ، واذابة المنظمات الإقليمية ، ليقصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود . وقد استجابت المنظمات الأفريقية لهذا القرار . فلقد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملايى فى يوليو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحاد يجب أن يسير نحو الاندماج التفرجى فى منظمة الوحدة الأفريقية . وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة .

(د) أهداف المنظمة :

أوردت ديباجة الميثاق والمادة الثانية منه هذه الأهداف ، وهى تأتى متمشية مع البواعث التى أدت الى نشأة حركة الوحدة الأفريقية . فالمنظمة يحدو دولها « التعميم على ضمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وسلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجديد بجميع صوره » وتخليص القارة من سائر صور الاستعمار . ولوجود الاضطهاد العنصرى فى هذه القارة ، كان هذا المعنى الكبير لقيمة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المادة الثانية فقرة ٥) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » . كما

جاء بديعاجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثاق الأمم المتحدة ،
وأعلان حقوق الإنسان ، وهما اللذان تؤكد تمسك مبادئنا بهما
يوفران أساسا متينا للتعاون الإيجابي والسلمي بين الدول » .

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفي من خير
للأمم ، فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التي
تبدلها ، في سبيل تحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا . ولذلك فالتقدم
فترمت الدول الأعضاء بتنسيق جهودها ، والتعاون في الميادين
السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة
والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المادة ١/٢) .

على أن منظمة الوحدة الأفريقية بوضعها الحالي ليست هي غاية
المطاف بالنسبة للدول الأفريقية . فالدول الأفريقية لها آمال واسعة
لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الوحدة الكاملة . لذلك فمن الالتزامات
التي أخذتها على عاتقها منظمة الوحدة الأفريقية تشجيع وحدة
وتضامن الدول الأفريقية ، ولذا جاء بديعاجة ميثاق المنظمة « وبهنا
التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من أجل تقوية
أواصر أخوتنا ، وإيجاد التضامن في وحدة أكبر تسمو على جميع
الخلافات العنصرية والقومية . واننا نرغب في توحيد جميع دول
أفريقيا وملاجئنا من أجل ضمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن
عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بإنشاء وتقوية منظماتنا
المشتركة » .

(هـ) المبادئ التي تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادئ التتليدية التي يقوم عليها
التنظيم الدولي في مرحلته الراهنة فالمنظمة تحترم سيادة الدول
الأعضاء ، وترفض التدخل في الشؤون الداخلية لها ، وتحترم سيادة
كل دولة وسلامة أراضيها ، وحققا في الحياة المستقلة . وتتبع الدول
الأعضاء سياسة عدم الانحياز . وتستتكر أنواع النشاط الهدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النقص ونسج
بخصوص مشاط المرتقة الذى تزايد فى فترات واسعة فى القارة
الأفريقية • كما لا تؤيد الاعتيك السياسى •

(و) مناهج تحقيق السلم فى منظمة الوحدة الأفريقية :

وقد قدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التى وضعها ميثاق
الأعم المتحدة : فهناك الترام بالحل السلمى للمنازعات عن طريق
المفاوضات أو الوساطة أو التراضى أو التحكيم • ومنهج الأمن
الجماعى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات
يصدرها رؤساء الدول والحكومات فى حالات الاعتداء أو التهديد
بالمعدوان •

(ز) العضوية فى المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة ،
ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادئ التى تقوم عليها المنظمة
وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحاد
جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التى تكفل تحقيق
أهداف المنظمة وهى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، مجلس
الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

(١) وصل عدد الدول الأعضاء فى المنظمة الى ٤٢ دولة •

(٢) يجب أن يوافق الأغلبية البسيطة للدول الأعضاء على قبول أى
عضو جديد فى المنظمة • وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحاول
جنوب أفريقيا إجراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى
فيها حيث أخرجت عن الزعيم الإفريقى الأسود — نيلسون مانديلا •

١- مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الأقل كل عام . ولكل دولة صوت واحد في المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين في التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة . ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لأفريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) . والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة باعادة النظر في تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها . وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة .

٢- مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أو أي وزراء آخرين تسميهم حكومات الدول الأعضاء . ويجتمع في دورات عادية ينشاء على طلب إحدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) . ولكل دولة صوت واحد في مجلس الوزراء ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة .

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابة هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويمد جدول أعماله ، ويكون مسئولاً أمام هذا المجلس . ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقاً لتعليمات مجلس الرؤساء .

(١) يجعل هذا القيد من الصعب دعوة المجلس في الحالات العاجلة التي لا تحتمل التأخير . ولهذا فقد اتفقت الدول الإفريقية على رفع هذا القيد ، وأعطى لسكرتارية المنظمة الحق في دعوة المجلس للاعتقاد في خلال أسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك .

٢. — الأمانة العامة :

وللمنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يمينه مؤتمر الرؤساء . ويمولونه سكرتير مساعد أو أكثر ، وقد ألزم الميثاق باحترام الصفة الدولية لموظفي السكرتارية . وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التي يقرها مجلس الوزراء داخل أراضي الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة .

٣. — لجنة الوساطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم وحدد بروتوكول منفصل عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيها . وقد تم اقرار هذا البروتوكول في اجتماع مؤتمر القمة الثاني . وهي تشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) .

٤. — اللجان الفنية :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشئ لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

- لجنة اقتصادية واجتماعية .
- لجنة التعليم والثقافة .
- لجنة الدفاع .
- لجنة للشؤون العلمية والفنية والأبحاث .
- لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

(١) أقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في دورته التي عقدها في القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول إنشاء هذه اللجنة . وحدد اختصاصاتها في تسوية المنازعات بطريقة الوساطة والتوفيق والتحكيم . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرهان ، التنظيم الدولي خلية ١٩٧٢ . ص ٤٧٢ ، ومثال لا يلبس في المجلة البريطانية للعلوم الدولية عام ١٩٦٤ ، ص ٣٣٦ .

— وقد تم انشاء هذه اللجان بالفصل وبأشرت نشاطها • وعرضت فكرة انشاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤساء المنعقد في القاهرة في يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشاء لجنة قانونية ، ولجنة للمواصلات والنقل • وتستهدف اللجنة القانونية دراسة وتقنين القانون الأفريقي ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى على أساس مراعاة المصالح الأفريقي وعلى أساس عدم الانحياز • وقد طلبت هذه اللجنة اعتبارها إحدى اللجان المتخصصة في منظمة الوحدة الأفريقية وأجيب إلى طلبها عام ١٩٦٤ .

وتعمل لجنة المواصلات على وضع خطة للمواصلات بين دول القارة ، وذلك حتى تيسر سبل الاتصال المباشر واللقاء المستمر بين شعوب القارة •

٦ - لجنة التحرير :

ومن أهم اللجان التي أسسها مؤتمر القمة المنعقد في أنيس أبابا عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتي تكونت من تسعة أعضاء في البداية ، وزيد عدد الأعضاء إلى أحد عشر في عام ١٩٦٤ •

وتتخذ هذه اللجنة مقراً منفصلاً عن المنظمة - في دار السلام ، وتعمل على تنفيذ هدف تحرير الأقاليم الأفريقية المستعمرة ، وقد ساعدت على تنفيذ قرار تصفية الاستعمار الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ ، وقدمت مساعدات ذات شأن في هذا النطاق •

وتأخذ اللجنة على عاتقها - من ناحية أخرى - مهمة تيسير المساعدات المالية التي تقدم لحركات التحرير الأفريقية في الأقاليم الأفريقية المستعمرة •

ويشعر الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل في عمل

المنظمة ، إذ لا تقر بعض الدول الأعضاء بطريقة دعمها لحركات للتحرير ولا تعترف العديد من الدول الأخرى ببعض الحركات التي تقدم لها المساعدات . كما أن سمي اللجنة الى اتخاذ شكل مستقل عن المنظمة وعدم خضوعها لرقابتها يثير مشاكل أخرى . وقد تقرر — تلافيا لهذه الظاهرة — حق كل عضو من الدول الأعضاء في حضور اجتماعات اللجنة ، دون التصويت على قراراتها .

(٧) مستقبل المنظمة :

— وإذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل انها ليست الصورة التي ترضى المطامح الامريقية ، الا انها أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التي تحيط بإفسارة الآن ، ويبدو أن لها قيمة كبيرة في نطاق الأمم المتحدة . إذ تمارس دورا كبيرا في التأثير على المنظمة الدولية ، وعلى توحيد مواقف الدول الامريقية تجاه المشاكل التي تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والفرقة العنصرية .

كما انها نجحت في تسوية بعض المشاكل الاقليمية (كالنزاع بين المغرب والجزائر ، وبين اثيوبيا والصومال) .

ولعل من أهم المواقف التي تحمى للمنظمة : موقفها من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضية الفلسطينية ، بتشكيل لجنة الحكاء عام ١٩٧١ وبالتوسمية بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل في أعقاب حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ وقامت تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية في أعقاب هذه الحرب .

الفصل الرابع التنظيم الدولي العربي

١ - ارتباط التنظيم العربي بفكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منذ فترة طويلة وحدات مندمجة في دولة واحدة ، إلا أن فكرة الجمع بين الدول العربية في تيسان حولى على أساس القومية العربية وحدها فكرة حديثة . ذلك أنه عندما بعث النبي صلى الله عليه وسلم وكون الدولة الإسلامية في المدينة ، بدأت هذه الدولة تمتد نطاقها بفتح أراضى جديدة ، عاملة على نشر الدعوة الإسلامية فيها ، وبدأت اللغة العربية تحل محل اللغات الأصلية لكثير من المناطق التى وصلها الإسلام . ولما كان للإسلام فكرته الخاصة عن الدولة ، ولتى تقوم أساسا على فكرة الوحدة التى تجمع المسلمين جميعا في إطارها ، والظايفة الواحد التى يوجد على رأسها ، فلتقد اعتبرت كل المناطق المفتوحة جزءا من الدولة الإسلامية . ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا .

وظلت الدولة الإسلامية تعيش في إطار حضارة مزدهرة روحا طويلا من الزمان ، الى أن توالى عليها المحن . وانتابها الضعف ، وكان الغزو التتارى لها . هو بداية النهاية لهذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبي لجزه كبير من أقاليمها عاملا من العوامل التى أخضعتها . رغم أن كلا الغزوين قد انتهى بالفشل .

وانتقلت زعامة العالم الإسلامى في نهاية العمور توسعى إلى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الإسلامية ، وجمعت تحت نوائها من جديد كل انشاطق الذى ساد فيها الإسلام . ومن بينها الدول العربية .

على أن الحكم العثماني قد سقط في ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التي كان يحكمها ، ووصل به الضعف في نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دون أوروبا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يحدون المدة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربي مستقل يرتبط به ، في إطار الجامعة الإسلامية ، على خلاف بين الاتجاهات الفكرية السرية التي انتشرت في ذلك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية التي كانت في بداية ظهورها في ذلك الوقت .

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربي عن الحكم العثماني في أواخر القرن الماضي ، وأوائل القرن الحالي ، من التي قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتي ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالاً ذاتياً عن الحكم العثماني .

ويطول بنا المقام إذا حاولنا أن نتتبع الارهاصات الفكرية التي أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفي بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن علي — حاكم الحجاز — وعداً بمساعدته في تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون في الاعتماد على أنفسهم .

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أفر تحول الفكر الى واقع ، واستمر التفكير في اقامة الكيان العربي مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التي وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربي — تخف تدريجياً بسبب الانهك والضعف الذي أصابها في الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب في وحدة واحدة عملاً بمبدأ « اجمع واحكم » . ولذا وجدنا أنتوني ايذن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح في مجلس العموم في مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة الى الامام منذ نهاية الحرب الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون في أن تدقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن . ومن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعملون على مساعدتنا ،ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة . وانه ليجدولى من الطبعي ، ومن العدل ، أن نتقدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وان حكومة صاحب الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » . وقد صدرت تصريحات لاحقة من ايدن بتأييد إقامة كيان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبادرة في هذا الشأن من العرب أنفسهم (١) .

(١) أهم المراجع التى نشر بها في هذا المجال : محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، جمال الفالى ، ميثاق جامعة الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٤٨ ، محمد طلعت الخنيسى ، نظرات في العلاقات الدولية العربية : الاسكندرية ١٩٧٠ ومؤلفه الاحكام الصلبة في قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمد مزة دروزة ، الوحدة العربية ، ١٩٥٧ ، الدكتوراة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، التنظيم الاقليمى والتخصصى ، القاهرة ١٩٧١ ، محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٠٧ طبعية الجفر : أبحاث في المجتمع العربى ، القاهرة ١٩٦٤ ، ويلفانغ الاجنبيّة M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes

Paris 1947, B.B. ghali, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khadduri, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسات الخاصة في هذا الموضوع : وحيد رانت ، شئون

٢ - انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربي لم تأت الا بعد هذا التصريح بحوالى عامين ، عندما دعت الحكومة المصرية الدول العربية الى اجراء مشاورات حول كيفية قيام اتحاد أو وحدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » في مارس عام ١٩٤٣ ، ألا أن الكتاب العرب يكادون يجمعون على أن تصريح ايدن هو بمثابة نقطة البداية في قيام جامعة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضا بمدد ليست قصيرة الدعوة الى قيام وحدة عربية ، فمثلا عن أن بريطانيا لم يكن لها أى دور واضح في اقامة الوحدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشاورات الوحدة العربية ، هي نقطة البداية في اقامة جامعة الدول العربية . ولم يكن المقصود من وراء هذه الدعوة ، كما لم يكن في مقاصد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وإنما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات في القانون الدولي الصادر من الجمعية المصرية للقانون الدولي المجلد الثمانى عام ١٩٧٠ ، ص ٢٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية في جامعة الدول العربية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٥٥ ، ص ١٢٢ وما بعدها ورسالة الاستاذ الدكتور عز الدين فؤوده بالانجليزية حول انشاء محكمة عدل عربية ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاحاى عن الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسالة الاستاذ محمد السالك من السكرتير العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عثمان كلالوى بالفرنسية عن الامن العام للجامعة كذلك عام ١٩٧٢ .

(١) يطال البعض ذلك بدوافع المصلحة البريطانية أساسا ، وإن لم يختلف حول ما قررناه في المتن ، راجع طلعت الفنى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التي جرت في مؤتمر الاسكندرية في الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شيء من ذلك ، وانما تم الاتفاق على إنشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختياري بين الدول الاعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية في ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن (١) .

٢ - ميثاق الجامعة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثاق الجامعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنة التحضيرية ، التي أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد في القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصديق عليه ، ودخل دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ .

٤ - محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية المسالم العربي الى طريق تنظيم الاقليمي ، وهو طريق حديث وجدد للدفاع عن مصالح اقليمية ، ولتحقيق غايات اقليمية لشعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التي نجد عليها الدول العربية - فبحسب علمي - لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغة واحدة ، وتعتبر عن مصالح واحدة ، وكانت في التاريخ كيانا واحدا كما نجد في الدول العربية .

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية في النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية في كلفة هذه الوابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال في سيادتها ، وعلى هذا النحو نجد

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته في حدوده الحالية .

كافة المنظمات الاقليمية التقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول للافريقية ، والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاونا بينها أوتق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك (١) ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوجدوى العربى قد اتخذ مسارا مزدوجا : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى إقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى اطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفية - أو بالجملة الأنشطة غير السياسية . ومن ثم فقد أوجدت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقا لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه للى انشاء كيانات سياسية وحدوية أكثر قوة . وقد بدأ ذلك بإبرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبتها مد وحدوى ، أقام كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، ردا على التجمع الوجدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، يعمد سقوط الملكية فيها .

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة إلى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية ترتد إلى حدودها الأصلية • وهكذا انتهت مرحلة الستينات بدون تحقق لأزيد من الوحدة أن لم يكن قد أوجدت عوامل للارتياح والفرقة بين الدول التي حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ - اتحاد الجمهوريات العربية :

وشهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هذا الخط الوحدوي بعد قيام الثورة في ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافي والرئيس جعفر نميري ، يعلن عن رغبة معلى مصر وليبيا والسودان في إقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأنظار يسمح بعد ذلك بالانضمام إليها لمن يريد من الدول العربية الأخرى • وتواتت المباحثات بين معلى الدول الثلاث ، والتي أدت في النهاية إلى إقامة اتحاد الجمهوريات العربية في عام ١٩٧١ (١) •

وقد أقام هذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمانا (مجلس الأمة الاقتصادي) • وكان من المفروض أن تكون هناك محكمة اتحادية لكنها لم تنشأ • ويعتبر هذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصل ، وأن انطوى على العديد من العوامل التي تجعل من السهل أن يتحول إلى اتحاد فيدرالي ، وذلك إذا ما تطورت اختصاصاته في الواقع المعلى (٢) • ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن •

(١) يراجع مقال لنا عن الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسائل الجمعية المصرية للقانون الدولي ، ص ٥٠ وما بعدها .
(٢) يراجع مقالنا المشار إليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية .
وإن كنا نلاحظ أن هذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، إذ برغم إنشاء العديد من أجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الأمة الاقتصادي ، فإن الخلافات السياسية بين أعضائه ، لم تلبث أن قضت عليه .

٦ - الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبي معمر القذافي على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبير عنه في اتخاذ الجمهورية العربية : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب . وأقيمت عدة لجان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة . ومع ذلك فلم تلبث العلاقات بين مصر وليبيا أن ساءت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تنحصر ، ومما جسد فكرة الوحدة في الظروف الراهنة .

٧ - حرب أكتوبر وفكرة الوحدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ الى أحداث بعض التغيرات في المنطقة العربية ، بل وفي العالم أجمع . ولقد عبرت ورقة أكتوبر التي قدمها الرئيس المصري أنور السادات الى الشعب في أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبها وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية . ويتضح التغير في هذه الزاوية في عدة مسائل رئيسية :

١ - أن الأفكار الموحدية التي ظهرت في الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربي أقوى بين دول مختلفة في أنظمتها الاجتماعية ، وكثيرا ما أجريت التفوق بين الدول التقدمية والكيانات الرجعية أو المتخلفة . وقد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولها جذورها الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاشتراكية أم بقائها في إطار تقليدي . ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذي أثبتته حرب أكتوبر .

٢ — أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، إلا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربية المشتركة وتقويتها لتجنيء الوحدة السياسية نتيجا لذلك في النهاية .

٣ — أن الجانب الذي يجب التركيز عليه في المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادي . فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجودها في حرب أكتوبر ، وينبغي أن يندفع التكامل الاقتصادي بين الدول العربية الى أبعد مدى في المرحلة المقبلة . ولعل صيغة التكامل الاقتصادي ، هي الصيغة الرئيسية التي ستطرح نفسها على المسرح العربي خلال السنين القادمة .

فإذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمي الذي تسير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجوع الخط الوجدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لتيقنا أهمية الوحدة الاقتصادية العربية .

المبحث الأول

أهداف الجامعة ووظائفها والمبادئ التي تقوم عليها

أولا - تحقيق الوحدة العربية الشاملة :

لا شك - في تقديرنا - أن الهدف الأساسي الأول الذي تسعى الجامعة إلى تحقيقه والذي يميزها عن سائر المنظمات الإقليمية الأخرى ، إنما هو سعيها إلى إقامة الوحدة الشاملة بين الدول العربية . لقد كانت الحكومة السورية تستهدف - عندما جاءت للتنشاور في مباحثات الوحدة - أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية . ولم تكن أهداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك . وإذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت في النهاية ، وبفضل المجتمعون إقامة كيان لم يتسحق التعاون بينهم ، إلا أن أهل العرب لم ينفقوا إلى ضرورة قيام وحدة أقوى . واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضعة التي تمارسها لتحقيق هذا الهدف الشامل .

وقد تم التعبير عن هذا الهدف في البداية في البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية بالقول بأنه « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، ترجو للجنة أن توفق البلاد العربية في المستقبل إلى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بدياجة الميثاق أن الجامعة قد أنشئت « تثبيتاً للعلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصاً على دعم هذه الروابط بتوحيدها » .

ومن ناحية أخرى ، لقد نصت المادة التاسعة على أنه «لدول الجامعة الرابعة فيما بينها في تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقيات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض » .

من أن الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربية إلى المدى الذي يحتاج إلى تعديل في نصوص الميثاق بما يجعله المنظمة لاداء القوم لتحقيق الوحدة العربية ، فتمت المادة ١٩ على أنه « يجوز ، بموافقة ثلثي دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى القوم لاجل الروابط بينها امتن وأوتق » .

ثانيا : تحقيق التعاون بين الدول الاعضاء في مختلف مجالات العلاقات الدولية : الى جانب الهدف الرئيسي الذي ابتنته الجامعة ، وهو تحقيق الوحدة بين الدول العربية ، نجد ان المنظمة تقوم كثيرا من المنظمات الاقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين اعضائها في المجالات السياسية والمجالات غير السياسية .

١. - التعاون في المجالات السياسية :

(١) - التنسيق السياسي بين الدول الاعضاء :

اجملت المادة الثانية من ميثاق الجامعة هذه الاهداف بقولها ان « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وضيقا لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصلحتها » .

ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تبدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماسكة في مختلف المؤتمرات والمنظمات الدولية . ورسم حرص الميثاق على تأكيد هذا الهدف ، الا انه بدا ان الدول العربية لا تلتزم به ، وكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدولية الهامة ، بل وكثيرا ما وجدتوا في المصالح السياسية على بعضها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة في التشكيك في مواقف بعضها البعض ، لذلك فقد تم الاتفاق في مؤتمر للجنة التمهيد عام ١٩٦٥ على ميثاق التعاون العربي يستهدف تنسيقية هذا الهدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايملنا بالحاجة الى الالتزام والوفاء بين الدول العربية ، لكي يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا في اقرار السلام ورغبة في توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لا يتمكن الأعداء من أن يفتوا في عضد الأمة العربية .. » .
وتم الاتفاق في هذا المؤتمر على عدة أهداف . لانتهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن في القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين ، أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل في شئوننا الداخلية ، استخدام الصحف والنشر في خدمه ناقتضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى :

يدخل في التنسيق السياسي ، تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم . وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربية أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة وذلك في عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العام للجامعة الى الاشتراك في مناقشات أجهزة الأمم المتحدة كمراتب . وقد تم تبادل العديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

(١) يراجع في التفصيل : مؤلف الدكتور سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ ملحق (٢) .

العام للأمم المتحدة لتحديد حقوق التعاون المشترك في مختلف المجالات الإنسانية ، كما أحالت الأمم المتحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذي يتهمها فيها بالتدخل في شئونه الداخلية . الى الجامعة العربية .

وبالإضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العديد من الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، وقد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة العمل الدولية (١) .

ونظرا للروابط الوثيقة بين أعضاء الجامعة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتي تجلت بوضوح في العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بهما ، وقد عقدت الجامعة في يناير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربي الأفريقي تم فيه دراسة أسلوب تقوية الصلات بينهما ، وخاصة بعد الموقف المشرف الذي اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل في أعقاب حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ .

ويثير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربية في الرقابة على المعاهدات التي تبرمها الدول الأعضاء لكي لا تتبع سياسة تتعارض مع أهداف الجامعة

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة في نطاق جامعة الدول العربية ص ٥٠ وما بعدها . وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعة والأمم المتحدة للدكتور أحمد مرسى في عدد عام ١٩٧٣ من المجلة العربية للفتوى الدولي .

(٢) تدخل الدول العربية الافريقية في عضوية منظمة الوحدة الافريقية ، وهي مصر والسودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيا والسنغال .

• ومبادئها (١) •

وقد أجلب جانب من الفقه على هذا السؤال بالإيجاب ، مستندا الى المادة ١٧ من الميثاق التي ألزمت الدوله الأعضاء بايداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التي تمقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة •

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم في ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التي يجوز للمنظمات الاقليمية أن تمارسها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعي ، وإنما هذا المنهج الثاني ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن وإشرافه ، وأعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجة « ما يكون العمل الاقليمي صالحا بينها ومناسبا » ، وعدم تعطيل مصالحات مجلس الأمن والجمعية العامة في خصوص هذه المناهج •

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق في ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه لم يخرج على هذا الحكم : ونص على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات التي تنور بين الدول العربية عن طريق مجلس انجلممة ، كما تحدث عن قمع العدوان الذي قد تتعرض له أية دولة عربية في المطار الجامعة •

التسوية السلمية للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهذا الصدد في

(١) يراجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جلجمة الدول العربية علم ١٩٦٦ » ، السليق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها •
(٢) نصت المادة ٢/٥٢ من الميثاق على أنه « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التظليلات .. كل جهدهم لتدبير الحل السلم للمنازعات الخطية عن طريق هذه التظليلات الاتلمية » ، وذلك قبل مرغها على مجلس الأمن •

المادة الخامسة من الميثاق التي نصت على أنه « لا يجوز اللجوء الى القوة لفرض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة .
غذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفرض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداوات المجلس وقراراته . » ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يفرض منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما . وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء . »

وهكذا نجد هذه المادة ترمي ثلاث مسائل رئيسية هي :

١ — تحريم فرض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع المظهر الذي جد في المجتمع الدولي ، وحرم اللجوء الى القوة لدى المنازعات أيما كان سببها .

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء : وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هي :

أن يلجأ إليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » .

ولا يجوز للأطراف في النزاع أن يشتركوا في التصويت على قرارات المجلس أو مداواته .

٣ — أما إذا كان الخلاف يفرض منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فلن المجلس يتدخل — بالضرورة — في النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف في التصويت .

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس في الوساطة ملزما ،
على خلاف قرار التحكيم الذي يعد ملزما ونفذاً .

محكمة العدل العربية ١

برغم نص الميثاق في المادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ،
مسألة لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيام
دراسات فقهية (١) ، وفي نطاق الجامعة بشأن هذه المسألة ، إلا أنه
لم يتم شيء في هذا الإطلاق حتى الآن .

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بها ،
يحتاج الى جهاز قانوني يصدر أحكاما ملزمة في الخلافات التي تنشأ
بين دول الجامعة من ناحية ، ويقدم الفتاوى والاستشارات الى
مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو
ما نرى في الأمم المتحدة ، وفي المنظمات الأوروبية والأمريكية .

الامن الجماعي الاقليمي :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول
الجامعة ، أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ،
أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير
اللازمة لحلمع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع . فاذا كان الاعتداء
من احدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الاجمماع رأى الدولة
المعتدى . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة 'المعتدى
عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب
انعقاده للنفاية 'المبينة في الفقرة السابقة ، واذا تمسخر على المجلس
الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لاية دولة من أعضائها أن تطلب
انعقاده » (المادة ٦) .

(١) راجع الدكتور سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية

ونلاحظ على هذا النص أن النقص يعتوره من أكثر من وجه :
فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء
بالإجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشل المجلس عن
اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ الفرض أنه يمثل عدوانا على
دولة من دول الجامعة •

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لما يعد عدوانا ، وإذا كان هذا
التحديد أمرا صعبا والأفضل تركه لمظروف الحال ، إلا أنه من
المعيب الواضحة أن النص لم يتخذ عن التدابير اللازمة لمواجهة
العدوان ، كما لم يحدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى
أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لصحية العدوان (١) •

وإذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة نتميز النقص
فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير
عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكرية (لجنة
أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عديدة
في هذا الصدد • وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هذه المسائل ،
ولكنه لم يفعل •

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل
أكثر فاعلية في هذا المجال الحيوى ، خاصة وأن عدوا غادرا — هو
اسرائيل — اتهم على حساب دولة عربية ، وفي منظمة عربية هامة ،
ولم تستطع الجامعة العربية أن تغفل شيئا تجاهه • وتحقيقا لهذا
المسعى ، تم إبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي
بين الدول الإشتراكية في ١٧ يونيو عام ١٩٥٥ • ووقع عليها جميع الدول

(١) محمد حبيب غنم ، محاضرات في جامعة الدول العربية •

- الأعضاء • وقد جاءت هذه المعاهدة لتتلاقى أوجه انقضى التي انتابت أحكام الميثاق • ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التي نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية •

أولا - التدابير الوقائية :

- ١ - أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقدراتها العسكرية وتعزيزها ، والاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح • (المادة ١) •

- ٢ - وتتشاور الدول الأعضاء فيما بينها - بفء على طلب احداها - كلما وقع تهديد لسلامة اراضى أية واحدة منها ، أو استقلالها ، أو أمنها •

ثانيا - التدابير الدفاعية :

- ١ - اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقم على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ١/٢) •

- ٢ - أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الدائم ، أو في حالة قيام حالة دوليه مفاجئة يخشى خطرها (المادة ٢/٣) •

- ٣ - تبادر الدول بتقديم المونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخذ على الفور - منفردة أو مجتمعة - جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسلم به في الدفاع الشرعى الفردي والجماعى عن كيانها وسلامتها (المادة ١/٢) •

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسؤوليات التي يضطلع بها مجلس الأمن في مثل هذه الأحوال ، وتمهتد الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التي تتخذها (١) . كما تمهتد الدول الأعضاء بالألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبالألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتناقض مع أغراض هذه المعاهدة . (المادة ١٠)

أجهزة الدفاع المشتركة :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسؤوليات هى :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٢/٦) . وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعينا فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملا تحت إشراف مجلس الجامعة . وتصدر قرارات المجلس بأغبيبه ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يمد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الإجماع .

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش المربية التابعة للدول الأعضاء . وتنتخب اللجنة رئيسا لها لمدة عامين قابلة

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٥٠ .

(٢) تراجع المادة ٦ من المعاهدة .

(م ٤٢ — المنظمات الدولية)

للتجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل في اختصاصها .

وتختص اللجنة بتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليه (١) .

٣ - القيادة العربية الموحدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء في عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التي تكون قواتها المشتركة في العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

(١) تطلبت المسادة الخامسة أن يكون الاعضاء في اللجنة من ذوي الجنسية الأصلية للدول الاعضاء ، ولعل السبب في ذلك التجارب العربية السابقة ، والتي جعلت بعض الأجانب في مواقع قيادية هامة في بعض الدول العربية ، بل وفي انشاء حربها مع اسرائيل « جلوب » . وقد تضمنت الاتفاقية ملخضا فصل اختصاصات اللجنة انسكرية الدائمة :
ومن اهم الأحكام التي وردت به انه جعل هذه اللجنة مختصة بتقديم المقترحات :

- ١ - لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الأدنى منها .
- ٢ - لزيادة كفاءة هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .
- ٣ - لاستثمار الموارد العربية لصالح المجهود العربي . وكذلك اعطاها اختصاص :
- ١ - اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة او اى عدوان مسلح يتبع على الدول العربية .
- ٢ - بحث التسهيلات والمساعدات التي يمكن أن يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة ان تقدمها - وقت الحرب - الى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى .
- ٣ - تنظيم تبادل البعثات التدريبية او تهيئة الخطط للمتدربين والناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه النمازين والناورات ، ودراسة نتائجها ، بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون بين هذه القوات في الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت الملة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام •

٤ — اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهى تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة • وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

٢. — التعاون فى المجالات غير السياسية :

نم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ... الخ • وانما اهتم بها اهتماما كبيرا • كما أن الأحكام التى قررهما الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وبقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق إنشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وإبرام العديد من الاتفاقات •

أولا — نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الأعضاء تتعاون تعاوناً وثيقاً فى المجالات الآتية :

(أ) الشؤون الاقتصادية والمالية • ويدخل فى ذلك التبادل

التجارى والجمارك والعملة ، وأمر الزراعة والصناعة •

(ب) شؤون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ،

والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد •

(ج) شؤون الثقافة •

(د) شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام
وتسليم المجرمين •

(هـ) الشئون الاجتماعية •

(و) الشئون الصحية •

وقد قضت المادة الرابعة من الميثاق بإنشاء لجنة فنية خاصة
لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر في أسس التعاون بين الدول الأعضاء ،
ومداد ، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس
للنظر فيها ، تمهيدا لمعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم إنشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هي :

اللجنة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة
الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ،
لجنة الأرماد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنة الشئون المالية
والادارية ، لجنة حقوق الانسان ، مؤتمر ضباط اتصال المكاتب
الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر في كل لجنة — وكذلك
فلسطين — ويمين مجلس الجامعة لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين
قابلة للتجديد • وتصدر اللجان قراراتها بأغلبية ثلثي الأعضاء •
وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعرض كل أعمالها عليه ،
وهي تصوغ نتائج عملها — ليس في شكل مشروعات اتفاقات فحسب —
وانما أيضا في شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتمعد اللجنة اجتماعاتها بالقاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة
في إنجاز مهماتها •

ولقد أعطت هذه اللجان حيوية كبيرة لنشاط الجامعة ، إذ « ساهمت في خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ، وحلقات الدراسة في الشؤون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء (١) » .

ثانيا - معاهدة الدفاع المشترك :

اعتنت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل الوظيفية ، وخاصة في الحقول الاقتصادية . وقد جاءت المادة السابعة منها تقول بأنه « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه علم ، على تنظيم نشاطه الاقتصادي وتنسيقه ، وإبرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازا جديدا يقوم بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادي . وهو يتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين في الشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل في اختصاصاته العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه وتنفيذ ما نمت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن يستعين بلجنة الشؤون الاقتصادية التي نصى عليها الميثاق .

(١) من أهم أوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثنائية بين دول الجامعة (١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السيلة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية التعاون العربي في استخدام الطاقة الذرية في الأعمال السلمية (١٩٦٥) .

الكيان المستقل للمجلس الاقتصادي :

اكتسبت الدول منذ فترة طويلة أهمية أن تستقل الأجهزة الفنية عن الأجهزة السياسية في القيام بوظائفها ، وهذا ما تبينه المجلس الاقتصادي منذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتي عليه .

وقد وافق المجلس على هذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكمل لاتفاقية الدفاع المشترك . ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربية عضو في الجامعة ، أو لأي دولة عربية أخرى أن تنضم لمضوية المجلس وحده ، دون أن يعني هذا الانضمام ، ارتباطها بطريق مباشر أو غير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها في اتفاقية الدفاع المشترك .

والواقع أن المجلس الاقتصادي قد قام بأهم المنجزات الاقتصادية في نطاق الجامعة منذ انشائه . كما أنه ساهم في ايجاد التطور الثالث في أسلوب تنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للجامعة بإنشاء الوكالات المتخصصة .

أهم الإنجازات في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي العربي :

١ - اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت (١) :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣ ، وخضعت لمدة تعديلات باتفاقيات لاحقة وافق عليها المجلس الاقتصادي آخرها في عام ١٩٦٠ .

(١) تم التوقيع على هذه الاتفاقية من كل من الأردن ولبنان والعراق وسوريا واليمن ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢ م .

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفاءات من الرسوم الجمركية على استيراد بعض السلع « السلع الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية » ، وتخفيضات بنسب معينة تختلف بحسب اختلاف المنتجات المناعية التي نصت عليها الاتفاقية .

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربية لبعضها البعض معاملة تفضيلية في شأن التصدير والاستيراد (١) .

ونمت المعاهدة أخيراً على تسهيل حركة الترانزيت عبر البلاد العربية الأطراف في الاتفاقية ووفقاً للقواعد والأنظمة الجمركية المعمورة في البلد الذي تمر خلاله تجارة الترانزيت « المادة » من الاتفاقية » .

٢ - اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليها بعض التعديلات (٢) . وتستهدف هذه الاتفاقية تنظيم مدفوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها . وقد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها .

٣ - اتفاقية الجدول الموحد للتعريفات الجمركية :

أعد هذه الاتفاقية المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) .

(١) أضافت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها . راجع في التفاصيل ، الشافعي محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٦٦ . وراجع في شرح أحكام هذه الاتفاقية محمد سليم عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٥٦ .

(٢) صدقت عليها لبنان والأردن وسوريا والسعودية وعمان والمغرب .

(٣) الدول التي صدقت على هذه الاتفاقية هي سوريا والسعودية والأردن وعمان ولم تصدق عليها العراق ولبنان .

وتستهدف هذه الاتفاقية توحيد التمريرة الجمركية بين الدول الأعضاء وتسهيل فهمها • وقد أنشأت الاتفاقية « لجنة جدول التمريرة » عهد إليها بمهمة شرح جداول التمريرات واقتراح مشروعات القوانين بشأنها وفحص الخلافات التي تنشأ بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقديم التوجيهات التي تكفل حلها •

٤ - اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية :

لعل من أهم الانجازات التي تحققت في المجال الاقتصادي ، هي تلك الاتفاقية التي أعدها المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٧ وصدرت عليها خمس دول عربية (١) •

وتهدف هذه الاتفاقية إلى إقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن للدول العربية ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والتراخيص ، واستعمال وسائل هذه الأهداف وتعاونها في القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

وقد أنشأت الاتفاقية مجلساً للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هذه الأهداف وتعاونها في القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهم الانجازات التي حققها مجلس الوحدة الاقتصادية دعوته إلى إنشاء لجنة تعمل على إنشاء سوق عربية مشتركة تضم الأهداف التي قررتتها هذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للسوق العربية المشتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهم ما تضمنته من أحكام إقامة اتحاد جمركي بين الدول الأعضاء تنص على أنه في المعاملات بين الدول الأعضاء من كلفة الرسوم الجمركية •

(١) هذه الدول هي مصر والكويت والمراق وسوريا والأردن •

ويميب هذه الأنظمة أن القليل منها هو الذى تحقق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعاون الثقافى :

من المسائل الأكثر أهمية فى مجالات التعاون العربى ، المسائل الثقافية • وقد اضطلعت الجامعة — ولجنتها الفنية الخاصة — بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطرقه بين دول الجامعة ، ورفع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعة قد وافق منذ ثمانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعد ذلك — وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليه أغلبية الدول الأعضاء ، ساهم فى تدعيم الوحدة الثقافية للدول الأعضاء •

ثالثا — الوكالات العربية المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعاون العربى فى المجالات غير السياسية الشكل الذى تطور اليه العمل من خلال الأمم المتحدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناسبة أخرى • ويكفى أن نقول أن جميعها قد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بمعيدة عن المساهمة فيها •

١ — اتحاد البريد العربى :

تأسس عام ١٩٤٦ ، ويهدف الى توثيق التعاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

(١) يراجع مقال للدكتور محمد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة التابعة بجامعة الدول العربية بالجلة 'المصرية للسلطان' الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها •

دولة لدى الأحرى نفس المعاملة التي تعادل بها رسائلها • ومقر
الاتحاد مدينة القاهرة •

٢ - اتحاد الاذاعات العربية :

أنشئ عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية،
وأجراء الدراسات والبحوث حول مختلف الوسائل التي تحسن
الارسال الاذاعي ، والعمل على تعريف العالم بواقع الأمة العربية
وخصائص حضارتها • ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ - الاتحاد العربي للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشئ هذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هذه
الوسائل بين الدول العربية وتحقيق أقصى استفادة منها بالنسبة
لعمل الدول الأعضاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ - مجلس الطيران المدني العربي :

تم انشاؤه عام ١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل
الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقدم التعاون العربى فى هذا
المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ - مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية :

وافق مجلس الجامعة على انشاؤها عام ١٩٦١ • وهى تستهدف
توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجوى ، والعمل على تحسّم
صناعة الطيران فى المجال العربى والعالمى • هذا ولم تتم اجراءات
قيام المنظمة حتى الآن •

٦ - الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشئ عام ١٩٦٨ بهدف الاسهام فى تمويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربية ، وتوفير الحيوانات والمعدات الفنية في مختلف مجالات التنمية .

وقد اختيرت الكويت مقراً لهذه المنظمة .

٧ - منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ . ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت إليها بقية الدول العربية المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهود الدول الأعضاء في مجال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهي تعمل أيضاً على إيجاد أفضل السبل لإنشاء مشروعات مشتركة في المجال البترولي ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ - المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهي تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء في هذا المجال .

٩ - المنظمة العربية للعلوم الإدارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقية وسائل الإدارة المساهمة والتقريب بين النظم الإدارية في الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقديم العلوم الإدارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الإدارية فيها . حتى يساهم في توحيدها . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٠ - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التي لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمي والثقافي في الوطن العربي ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه .

وقد ألحقت بها عدة مراكز علمية هامة هي :

١ - مكتب تنسيق التعريب في الوطن العربي .

٢ - الجهاز الاقليمي العربي لمحو الأمية .

٣ - معهد البحوث والدراسات العربية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ - المجلس العلمي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث في وسائل استخدام الطاقة الذرية في النطاق العربي بما يملك على الاستفادة من هذا المصدر الهام من مصادر الطاقة والارتقاء بالمستوى الفكري والثقافي للمجتمع العربي . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٢ - المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والنحوص بين الدول العربية ، وهي لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصة تستخدم في الموازين والمقاييس في العالم العربي .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٣ — المركز العربي لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتمثل بالمناطق الجافة والقاحلة في الوطن العربي ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التي تمكن من استغلالها في الزراعة والرعي •

١٤ — المعهد العربي لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ إلا أنه لم يفرج الى حيز الوجود بعد ، ورغم الأهمية الفائقة التي يمثلها بالنسبة للعالم العربي • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربي واستخراجه وتصديره وتسويقه ، وذلك حتى يمكن الحفاظ على الثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

• — منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذه المنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، إذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة في العالم العربي ، وتحسين مستواها المعيشي •

١٦ — المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهي تعمل على دراسة أسباب الجريمة في العالم العربي ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية في مختلف الدول العربية •

والمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشؤون مكافحة المخدرات بالقاهرة والثاني لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ — منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن . وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضل السبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربي ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشار الأمراض المعدية بين الدول العربية .

١٨ — الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ . وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتليفزيون .

ومقر المنظمة مدينة دمشق .

(ج) النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربي » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته — أن ينضم اليها . لذا حرص الميثاق على أن يورد في المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء في اللجان الفنية المتخصصة ، وأفراد ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها .

فلسطين :

وفي مقدمة المسائل التي شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منذ قيامها قضية فلسطين ، وقد أورد الميثاق ملحقا خاصا بها جاء به أنه « كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أي لاستقلال فلسطين)

مجبوبة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها في أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظرا لطروف فلسطين الخاصة ، وإلى أن يتمتع هذا القطر بيمارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطيني للاشتراك في أعماله » .

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسي للجامعة ، الى الحد الذي جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسي للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسي لقضية فلسطين » .

ومن المسائل الجديدة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد في الرباط في الفترة من ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ قد وافق بالإجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية في مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطيني في إقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها في جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) .

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربي حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطيني ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

(١) تراجع الأعرام الصادر في ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ . ومن القرارات الأخرى التي أصدرها المؤتمر « تأكيد حق الشعب الفلسطيني في العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية في سبله تمثيلاتها على المستدين القومي والدولي في إطار الالتزام العربي ، ودعمه على من الملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية بوضع صيغة لتنظيم العلاقات بينها في ضوء هذه المقررات ، ومن أجل تنفيذها » .

مما حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة أن تستمع الى ممثل هذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) . ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيام دولة فلسطين وأقر تمثيل الشعب بحكومة فى المنفى يرأسها السيد / ياسر عرفات ، واعترفت بذلك الجامعة العربية .

المبادئ التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ - السيادة وعدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الإقليمية ، والذى يعتبر امتدادا للعلاقات الدولية فى إطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات الأعضاء فى المنظمة .

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواة فى التصويت بين الأعضاء .

كما وجدنا الميثاق يؤكد مراحة - فى المادة الثانية منه - التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخلية الخاصة .
بآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة .

(١) اتسرت الجمعية العامة - ويتايد كبير من الدول الاسيوية الافريقية وعلى رأسها الدول العربية ، حق منظمة التحرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشكلة الفلسطينية أمامها . وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهذا الغرض ، عقد بتاريخ الاربعاء ١٣ نوفمبر عام ١٩٧٤ ، بين فيه أبعاد المشكلة الفلسطينية ، وطلب الامم المتحدة برد الحقوق المنقبة الى الفلسطينيين ، لان المشكلة « ليست خلفا دينيا قويا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضية شعب اغتصب أرضه ووطنه ليمش اغلبته فى المناق والخيام . ان عدالة القضية هى التى تقر عدالة السلام ، واننى كمتائر من أجل الحرية أعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثل المواقع النضالية التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا ان يحولوا احلامهم الى حقائق .. » .

٢ - تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات في نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يتمتع على الأعضاء الالتجاء الى القوة لحصل المنازعات التي قد تنشأ بينهم ، والزمهم بالالتجاء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات .

المبحث الثاني

الاحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

اولا - العضوية في الجامعة :

(أ) الاعضاء الاصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هي : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم للدول المؤسسة الجامعة .

(ب) الاعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذت على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقاً لكل دولة عربية (المادة الأولى) .

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لانه كان انضمام الدول الى الجامعة هي :

١ - أن تكون الوحدة طالبة للعضوية « دولة مستقلة » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التي يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التي يفرضها الميثاق ، فضلاً عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء في المجتمع الدولي أساساً . على أنه يكفي أن تحكم الدولة نفسها حكماً

ذاتيا (١) •

٢ - أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة في الدولة • ولكن كيف يمكن التحقق من هذه الصفة ؟ لقد أثر ذلك بمناسبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية في عضوية الجامعة • • وقال البعض ان المعيار السليم يتمثل في « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام • فاذا كان الثابت في ضمير هذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية • وإذا لم ينوافر لديه هذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربية في نظرنا • ولا يكفي في هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة باللغة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومي ، كما هو الحال في دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية • ولا يؤثر في عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حدث لشعب الجزائر العربي نتيجة للاستعمار الفرنسي الطويل - دون أن يؤثر هذا النسيان في عرويته الأصلية الراسخة » •

ونحن نرى أن معيار الشاعر والأحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسهولة • والأجدر أن ننظر الى العاملين الجغرافي والقومي ، فيكفي في رأينا أن تكون الدولة موجودة في المنطقة العربية ، بالإضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

(١) راجع مؤلف المذكورة عثشة راتب ، التنظيم الدولي ، وهي تصنيف وجوب أن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول • ونحن لا نرى أن هذا الشرط لازم ، إذ أنه ينتسب الى نظرية الاعتراف المنشئ ، وهي نظرية استعمارية استخدمت للقضاء على شخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجوب الاعتراف بها حتى يمكن أن توجد ، على الرغم من وجودها الفعلي • فضلا عن أن من وظيفة الجامعة تأكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالاقليم التي تحكم نفسها حكما ذاتيا في المعنى الذي أوردها في الميثاق •

اذ هي الرابطة القومية الاساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه . ولعل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقرر قبول كل موريتانيا الاسلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ .

هذا وقد وصل عدد الاعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هي :
ليبيا (١٩٥٣) ، السودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغرب (١٩٥٨) ، الكويت (١٩٦١) ، الجزائر (١٩٦٢) ، اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) ، البحرين (١٩٧١) ، قطر (١٩٧١) ، عمان (١٩٧١) ، الامارات العربية المتحدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتي وفلسطين .

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضوا .

اجراءات الانضمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثاق بدون قيد أو شرط ، ويعرض هذا الطلب على مجلس الجامعة في أول اجتماع له ، بل يجوز عرضه في اجتماع استثنائي . ولا تقبل الدولة الا اذا وافق المجلس على قبولها .

واختلف الفقه في النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القاعدة العامة للتصويت في المنظمة ، فضلا عن ضرورة هذا النصاب في كافة المنظمات الإقليمية لقيامها على التقاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضا كل منهم عن الآخرين (١) .

ونحن نرى أن هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القاعدة العامة في مدور قرارات المجلس هي أن الاجماع شرط لتي تكون قرارات

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ،
مقشة راتب ، التنظيم الدولي الكتاب الثاني ، ص ٢٩ ، محمد سليم
عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ .

الجنس نافذة. وبما أن الجمعية، إما إذا حضرت بالأكثريه، فهي لا تلزم إلا من قبلها. وفي الجائز ينشئ أن يتم بتبني قرارات المجلس. هذا بالنسبة للقاعدة العامة. ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجتماع كما فعل بالنسبة لبعض المشاكل الخروفي (الانحياز تدابير روح الطوائف: الفهم من المستوى) - وهذا يؤكد تطبيق القاعدة المنبثقة إلى المكان دخول الدولة المنظمة حتى إذا لم يتوافق الاجتماع في قبولها وأن كان يجوز للدولة التي لا تقبل القبول لا تعرف بالعضو الجديد (١).

وقد أصدر مجلس الجامعة قرارا تفسيرا في ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضي بتطبيق قاعدة الاجتماع في المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء (٢).

انتهاء العضوية:

١ - الانسحاب:

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط إبلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه سنة (المادة ١٨) - وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة، إلا إذا كان انسحابها احتجاجا على تعديل الميثاق (٣).

٢ - الفصل:

يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقوم بتنفيذ

- (١) قرآن مفيد لمجالس، للفتيات الدوليين، من ١٩٢٢، من الجمعية.
- (٢) نقلا عن مفيد شهاب، المرجع السابق، ص ٤٤٧. هذا يؤكد سوابق الجامعة وأنها إذ تم قبول الكويت عضوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومطالعة لاجتماع المجلس.
- (٣) راجع بطرس غالي في فقدان العضوية في جامعة الدول العربية المجلة المصرية للفتون الدوليين، عدد ١٩٥٥ من ١٢٢ وما بعدها.

الالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تنسحب أية دولة من الجامعة ، وان تباطأت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا - أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التي أسندها الى الجامعة وهي مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ - مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذي يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعد في ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتخصير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وستتحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التي تتبع أمامه •

(١) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلي الدول المشتركة فيها (المادة ١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك في المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذي يتخذ القرار في الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التي تتعلق ، بتحقيق أغراض الجامعة التي شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية - القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية في مختلف المجالات .. » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العام للجامعة (المادة ١٢) • الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو في النفقات (المادة ١٦ ب) •

كما أنه يختص بوضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المادة ١٦ ج) • ويقوم أخيراً بمراعاة ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات في مختلف الشؤون ، وحسم المنازعات بالطرق السلمية ويتخذ تدابير الأمن الجماعي •

(د) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقاد :

ينعقد المجلس مرتين في العام في كل من شهر مارس وسبتمبر^(١)، وينعقد في دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء في حالة الاعتداء عليها •

ويوجه الأمين العام الدعوة لحضور جلسات المجلس وعليه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات •

ويكون الاجتماع صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادي (المادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء •

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهي عادة لجان الشؤون السياسية والاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية ، الشؤون

(١) كان موعد الدورة الثانية وقتا لحكم الميثاق شهر أكتوبر ، وتم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس أن يدرس جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، كي يتسنى له التنسيق بين المواقف السياسية للدول الاعضاء •

المالية والادارية ، ثم الشئون القانونية . وتتولى هذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى - بما فيها اللجان الفنية الدائمة - وتقديم تقارير عنها للمجلس متضمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) .

٢ - التصويت في المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجده في كثيرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هذا النظام بصور القرارات بالاجماع ، ولكن اذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الآراء فهي لا تلزم الا من يقبلها (المادة ٧) والغرض من هذا الحكم هو « اجترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك ثل نشاط مجلس الجامعة في حالة عدم توافر الاجماع ، ففي هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأكثرية ، ولكنها لا تلزم الا الدول التي قبلتها .. (٢) » .

ومع ذلك فقد سبق أن ألمحنا الى القرار التفسيري لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر في ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذي قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) . كما أن الميثاق قد أجاز صدور قرارات تلزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية . وتستخدم القاعدة الأولى في حالتين :

تعيين الأمين العام (المادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩) .
ويكتفى بالأغلبية العادية في الحالات الآتية :

-
- (١) المادة ١١ من النظام الداخلي والكتشور محمد حافظ ، محاضرات في جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والكتشور سلمى عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٣٠ .
(٢) محمد حافظ غنم ، محاضرات في جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .
(٣) مشار اليه في مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

- ١ - شئون الموظفين .
 - ٢ - اقرار ميزانية الجامعة .
 - ٣ - تقرير فض أدوار الانتقاد .
 - ٤ - وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة (١) .
 - ٥ - فض المنازعات عن طريق وساطة الجامعة بين دول الجامعة .
- وينسب الإجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم وليس الى عدد الدول الحاضرة فقط كما هو القاعدة في أغلبية المنظمات (٢) .

٢ - اللجان الدائمة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة في مجال التعاون غير السياسي . ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنية الاثنى عشرة ، لجنة للشئون السياسية تسمى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى .

٣ - الأمانة العامة :

تشكيل الأمانة العامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات في انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المادة ١٢ من الميثاق) .

ويمين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

(١) تجميع المواد ١٦ من الميثاق
(٢) تراجع المادة الخامسة من النظام الداخلي للمجلس .

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتحسين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس . ويكون الأمين العام في درجة سفير ، والأمناء المساعدين في درجة وزراء مفوضين . ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلي للأمانة .

وقد قسمت الأمانة الى عدة ادارات ، روعي فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة في الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) . وهذه الأقسام هي : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا للراسم والاتصال .

أما الإدارات الموازية للجان الفنية فهي إدارة الشئون الاقتصادية ، وإدارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وإدارة الشئون القانونية ، والإدارة العامة للتنظيم والشئون المالية والإدارية ، والإدارة العامة للإعلام ، والإدارة العامة للشئون السياسية .

وتوجد عدة ادارات أخرى هي أمانة الشئون العسكرية والإدارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسي لمقاطعة اسرائيل .

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشئ مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم . وتوجد مكاتب اعلامية تابعة للجامعة في نيويورك وشيكاغو وسان فرانسيسكو ، ذالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، برن ، روما ، طوكيو ، نيودلهي ، نيروبي ، ذاكار ، لاجوس ، زيودي جاتسيو ، مدريد ، ميونخ ، اميرس .

(١) الشيفي محمد بشير ، المنشآت الدولية ، المرجع السابق ، ص

اختصاصات الأمين العام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وإن اهتم بالنص على بعض الاختصاصات ذات الأهمية الخاصة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقي طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) .

ويمكن — استنادا الى عرف المنظمات الدولية — والى نصوص النظام الداخلي لمجلس الجامعة وللأمانة العامة ، ولما جرى عليه العمل في جامعة الدول العربية أن نقسم اختصاصات الأمين العام الى قسمين :

الاختصاصات السياسية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العام ، وإنما أشار الى هذه الاختصاصات بشكل ضمني . من ذلك اختصاصه بحضور جلسات مجلس الجامعة ، وله وفقا للنظام الداخلي للمجلس — أن يشترك في المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المادة ١٢/١) من النظام الداخلي .

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

(١) حدد ملحق الميثاق اسم أول أمين للجامعة وهو الأستاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتخصه الشديد لفكرة القومية العربية منذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا في تأسيس الجامعة ، وفي توجيه سياستها في أول سنينها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سيلى نشب بينه وبين بعض الدول الأعضاء . وتولى هذا المنصب بعده السيد عبد الحاقق حسنة (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين في الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعده السيد محمود رياض . هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربية الى تونس احتججا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، عين السيد / الشاذلى القليبي وهو تونسي أمينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن .

(٢) راجع المواد ١٥ ، ٢/١ ، ١٣ من الميثاق .

الذي قرره له (المادة ١٢/٢) من النظام الداخلي للمجلس ، في توجيه نظر المجلس أو الدول الاعضاء الى أية مسألة يرى انها قد تسيء الى العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويعد العمل من خلال الجامعة الى تزايد الدور السياسي للأمن العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يضل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الاعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينها . بل كثيرا ما قام بالتعليق على المسائل السياسية التي تتصل بأعمال المجلس (٢) .

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المادة الأولى من النظام الداخلي للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس ، ويوصف كونه أميناً عاماً ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلفها اليه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميع أعمال

(١) راجع رسالة الدكتور التلاوي عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الفني ، كسلب التنظيم الدولي المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سامي عبد الحيد المرجع السابق ص ٢٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف في آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ عن ان الدكتور مسيد نوفل الأمين العام المساعد لجامعة الدول العربية قد عقد مؤتمر صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العربي السابع ذكر فيه ان « ياسر عرفات شكر - في بيان - بشر بعد فوزه بتأييد المؤتمر لمطالب المنظمة الطلابية حسين علي موقته ، وأعرب عن تقديره الخالص له ، وأن الملك حسين دعمه عندئذ » بتضامن الأردن الشام مع الشعب الفلسطيني في تضالبه ، واستعداده للتعاون الكامل معه في تحقيق ميثاقه . - الاهرام في ٣٠ أكتوبر ١٩٧٤ .»

الأمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل في إدارات الأمانات وأقسامها التي تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وبموافقته .

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين في المنظمة ومن ثم يختص بتعيينهم وترقيتهم وتدريبهم وفصلهم وفقاً للقواعد التي يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الإداري في المنظمة ، ومتابعتها والإشراف على كافة الجوانب الإدارية والمالية للمنظمة .

أجهزة مستحدثة :

١ - استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء تصدقنا عنها تفصيلاً ونحن نتحدث عن اختصاصات الجامعة وهي : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادي .

٢ - واستحدثت بعض الأجهزة الثانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤساء وهي :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربي ، والمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ، وأخيراً مجلس الملوك والرؤساء ، وستحدث ببعض التفاصيل عن هذه الأجهزة .

(٢) هيئة استغلال مياه نهر الأردن :

أنشئت هذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمة العربي الأول (١) في

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٦٣ إلى اجتماع مؤتمر يجمع بين رؤساء الدول العربية وملوكها لمواجهة قسمة إسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن في ذلك المسام . وقد اجتمع المؤتمر بالقاهرة عام ١٩٦٤ وأصدر عدة قرارات لمواجهة هذا الخطر المحقق ، ومن بينها هذا القرار .

وتكون لها مجلس إدارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالي وإداري. والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهر الأردن * ومبعتها دراسة المشروع والمصادقة على المشروع الاضرائى ، والتقسيم بينها وتحويلها ومراقبة تنفيذها. وقد يشكل مجلس الادارة من ممثلين لتسوية ومصر والأردن *.

٢ - مركز التنمية الصناعية للدول العربية:

يؤمخ تتمتع المركز ببعض الاستقلال في الإدارة. يخضع المجلس الجامعة ويشارك نشاطه بمقتضى نظمها أساسى يتفق اجسامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها في الاطراف الجامعة. ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة في الدول العربية ، وتشجيع الجهود تبنيها في هذا السبيل * ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الاسماخ المعنية بالتنمية الصناعية والاقتصادية *.

٣ - معهد القابليات المرمية :

يكلل معهد المعهد جهود المركز التوعى لدراسة المناطق الصناعية والأراضى المتاحة ، ومقره اللاتقية بموريا * ويعمل المعهد على توفير جيل عربى من المهنيين المتخصصين في شؤون التابلت وكلفة النواحي المتعلقة باستثمارها *.

٤ - المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تشكل هذه المحكمة من خمسة قضاة يتطعمهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الاعضاء. ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد *.

وتختص المحكمة بالنظر في المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الاساسى لشؤون موظفى الجامعة وعقود العمل (١) *.

(١) يراجع مفيد شبيب ، المتطلبات الدولية ، المرجع السابق

٢ - مؤتمر القمة العربي :

عقد أول مؤتمر للقمة العربي في يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة: رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام إسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن . وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة في السنة على الأقل (١) . وفي المؤتمر الثاني الذي انعقد بالاسكندرية في سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينمقد المؤتمر كل عام في سبتمبر من كل عام . ويتم انشاء لجنتين لمعاونته في أعماله الأولى هي لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتتخذ برئاسة الأمين العام. لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم . والثانية هي الهيئة التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم في الدول الأعضاء. وتجتمع في شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته، وبمباشرة تنفيذ الخطط التي قررها المجلس . وبإعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة . وأعطيت الحق في دعوة المجلس لدورات استثنائية ، إذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعي اجتماعا سريما .

والم تشر العلاقات العربية على النجوى المأمول منذ عام ١٩٦٤. وحتى الآن ، وإنما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التي عقدت اجتماعها الثالث في سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذي ساد العلاقات الدولية في تلك الفترة ، وانمقد عام ١٩٦٧ بعد نكبة يونيو الشهيرة ، واتخذ

(١) يراجع البيان الصادر من الدورة الأولى للمؤتمر القمة العربي .

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ، وكان له تأثيره البالغ على استمرار صعود هذه الدول ودخولها بمدح ذلك حرباً ناجحة ضد إسرائيل عام ١٩٧٣ •

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقرراً ، ولا عام ١٩٦٩ ، وعقد اجتماعاً فاشلاً عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد اجتماع في شهر سبتمبر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات الفلسطينية (٢) •

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام ١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة عن المارك ، وخاصة الموقف البترولى العربى ، ومشاكل استثمار الأرصدة العربية • وعقد الثمانى في ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق • على أن الأمور سارت في منعطف غير طبيعي بعد ذلك • بدأت بزيارة الرئيس المصرى الراحل أنور السادات للقدس في عام ١٩٨٧ ثم إبرام اتفاقيات كامب ديفيد عام ١٩٧٨ ومهادنة السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر الجامعة الى تونس •

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف في الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس إلا مجلس الجامعة ، ولكنه انشغل على مستوى الملوك والرؤساء • ويستند هذا الرأى الى

(١) توصل المؤتمر كذلك الى إبرام اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية الذى أنهى مشكلة اليمن •

(٢) راجع سلمى عبد الحيد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ •

(٣) محمد طلعت الغنيمى ، نظرات في العلاقات الدولية العربية المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد في الجامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهذا التعديل لا يمكن أن يتم الا بإجراءات مفصولة قررتها المادة ١٩ من الميثاق •

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول • ويستند في تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ — البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتي يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة • فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثاني أو الرابع ... الخ • كما أنها تنعقد في شهر سبتمبر ، في حين أن دورات المجلس تكون في مارس وأكتوبر •

٢ — أن نص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية صراحة على أسلوب معين لتعديلها لا يحول — وفقا للقواعد العامة لنظرية المعاهدات — دون امكانية تعديلها أو إلغاؤها باتفاق دولي لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف في المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمنا •

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ — ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصة لتابعة لقراراته ، وللنظر في الأمور التي تتصل بما يتخذ من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازا قديما »

(١) محمد سامى عبد الحميد ، تقنون المنظمات الدولية ، المرجع

٢. — أن مجلس الجامعة ينعقد في مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعده في دورته العادية وهو ما تدل عليه السوابق في عمل جامعة الدول العربية منذ انشاء مؤتمر الرؤساء وحتى الآن .

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز في المنظمة وبالتالي يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته .

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل في اختصاصات ووظائف الجامعة . وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهمية ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى .

المبحث الثالث

التجمعات العربية الاقليمية الجديدة

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليمية الحديثة

تمهيد :

ان توقيع الاتفاقية التي أقامت مجلس التعاون العربي في النصف الثاني من فبراير عام (١٩٨٩) بين رؤساء أربع دول عربية هي مصر والعراق والأردن واليمن الشمالي ، يعد خطوة في مرحلة من المراحل الأساسية في تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التي ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العديد من الظروف دون تحقيقها ، في اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحدة بينهم •

فالأمة العربية أمة واحدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولفتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أهمهم في الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون في اطار الدولة العثمانية وعبروا عنه في العديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضموه في أطرآت قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربية عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقية مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هذه التجارب الوحدوية سواء التي نجحت أو التي فشلت ، كما صرحوا بأنهم انما يستجيبون للفئة العصر ولا يكونون محبوا ضد أي جماعة دولية أو عربية ، وانها يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحدة عربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقدر أن هذه الحركة الوحدوية الجديدة ، قد واكبت خطأ لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير ، اذ نم التوقيع على الاتفاقية المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقية مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهة بتلك التى وردت فى اتفاقية مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريف الجعركية الموحدة ، وفتح السوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لا بد منها لانعاش هذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

(١) بدأ الحديث عن « التجمع الاقتصادى العربى » فى الصحف ووكالات الأنباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضبة فى البداية ، ثم تطور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم اخيار عن اعداد الميثاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمر عربى بين رؤساء الدول الاربع الذين سيشترك دولهم فى الميثاق ، ليحتفل المواطنون فى كل من مصر والمغرب والاردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رسمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وذلك اعلان ميلاد اتحاد جديد بين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد اشتركت صحيفة الاحرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦ الى اجتماع عقد بين الرئيس مدام حسين والملك حسين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والاردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بان صيغة هذا التجمع ستحدد قريبا ، وان رؤساء وزراء الدول الاربع سيجتمعون فى عمان الاسبوع القادم لوضع لوائح هذا التجمع قبل عرضها على قمة رؤساء الدول الاربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف مدنى رئيس وزراء مصر قوله ان الاجتماع المزمع عقده بين رؤساء الوزارات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كابل عن هيكل هذا الاتحاد واهدافه لعرضه على قادة الدول الاربع فى منتصف فبراير .

ولتوطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود في الوحدة العربية « (١) » .

٣ - كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيـان وحدوى آخر بين مجموعات عربية ترتبط بروابط أوثق من غيرها هي دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هي السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجي لتتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادي والثقافي والاجتماعي والأمني - على الخصوص - وكذلك السياسي منذ عام ١٩٨١ .

٤ - وتثار العديد من التساؤلات حول هذه الحركات اتوحدوية الحديثة . ولعل من أهم هذه التساؤلات تحديد الأهداف

(١) من أقوال السيد جاد الله عزوز الطليحي وزير خارجية ليبيا لصحيفة اليوم السابع التي تصدر في باريس - العدد الصادر في ٢٢ مارس عام ١٩٨٦ ص ١١ وجاء في تصريحات بعض المسؤولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر أن هذا التجمع ليس تجمعا انفصاليا او انفصاليا ، وإنما هو لقاء مرحلي بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطوير النظم القائمة بالفعل في اطار ميثاق جامعة الدول العربية وكل ما ينبع عنها .

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففي المؤتمر المشترك للرؤساء الأربعة الذي عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العراقي صدام حسين بأن مجلس التعاون العربي قام على أسس موضوعية مستقيما من تجارب الوحدة السابقة ولبيليتها ، وأشار الى أن الأمة العربية في هذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وأن تكف عسكريا عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول العربية الأخرى . كما أكد أن بلاده ضد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا أن ذلك يبعد العرب عن قضايا أمهم ، كما ذكر أن هذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التي مرت على أمتنا ومرت أمتنا بها والتي استجلبت لأعمال وأهداف الأمة استجابة صحيحة في مشيئتها المصم ، ولكنها كتبت عاطفية لم تؤسس على مراحل وخطوات لتشكل قاعدة البنين الذي أريد له أن يكون شاهقا آنذاك ، كما أكد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤساء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربي أكبر وليس نكسلا ، وأنه

الدقيقة لها وعلى ضوءها يمكن تحديد ما اذا كانت تكتلات قد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على السنة القادة . ثم ما هي علاقة هذه الحركات بحركة الوحدة العربية بشكل عام ، وهل هي متملة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هذه المسألة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضوء التطورات التي مرت بها هذه النظرية في العمل الدولي .

ان الاتحادات الدولية تختلف في طبيعتها وفي مدى القبول التي تتمتع بها ، ومدى الاضافة التي تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هذه العناصر لكي نصل الى النتائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة .

على أنه توجد لدينا العديد من الشفحظات قبل المضي في تناول هذا الموضوع بالدراسة :

(١) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات نيس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملايسات التي تحيط بها . كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادي الذي تأمله ، إذ الأمر يتوقف أحيانا على ظروف خارجية عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحدوى أو آخر تجاه الجماعة الدولية ، والمحيط الاقليمي الذي توجد فيه .

(١) ان هذا التجمع نواة لتجمع عربي اكبر وليس تكسلا ، وانه حلقة مفيضة في سلسلة الجهود العربية نحو التكليل وليس محورا .

نسلا عن اقوال القادة العرب في جريدة الاهرام القاهرة المصدرة في ١٧ فبراير عام ١٩٨٦ .

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولي يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة في كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر في كل دولة بنفس الدرجة . ومن ثم فيجب دائما تصديق النقطة المناسبة التي يمكن أن تلتقى الدول عندها . ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذي يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لآلية جماعة دولية ، وعدم التثبيت باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية ترزما الدول الراغبة في الاتحاد بدقة .

أما دور الفن التشريعي والقانوني هنا فهو يمكن في استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتي يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد في الشكل المرغوب فيه ، وفي تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتي قد تؤدي الى اعاقه سيره أو فقدانه فاعليته أو تجميره (١) .

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وإن وجدت خصائص عامة لكل اتحاد ، ويوجد في داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى أن أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد .

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولي ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد وفيق أبو نلة ، ص ٦٠ وما بعدها .»

عند اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ،
مراعاة ظروف تكوين كل اتحاد والدول المنضمة اليه
والظروف الجغرافية والتاريخية التي عاشتها وتعيشها (١) .

(ج) ان النظرية العامة للاتحادات قد استخلصت من تجارب
وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول في مراحل تطورها ،
ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف
التطور عند مرحلة . لذا وجدنا أن الاتحادات تتطور
من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قد يقام وفقا
لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أو أسلوب
آخر ، يصدق ذلك على الدول الفيدرالية القديمة الثلاث
وهي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا ، فقد
تطور الاتحاد الذي اتخذته في العمل من الشكل التماهدي
الى الشكل الفيدرالي ، وبإدخال تعديلات على نفس وثيقة
الاتحاد (٢) .

(د) وأخيرا فانه عند البحث في الطبيعة القانونية للاتحاد
لا ينبغي التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ،
وانما يجب أن يؤخذ في الاعتبار الصورة التي يتخذها
الاتحاد في العمل . فاعتبار الدستور في دولة ما دستورا
اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيه
بتقدير ما يتوقف على الطريقة التي تعمل بها هذه
المؤسسات ، والقرارات التي تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة
في النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم
توضع لكي تنفذ .

(١) Chr. Durant, Confédération d' Etats et Etat Fédéral (١١)

Paris, Redone 1955, p. 12.

(٢) راجع في التفاصيل هابلتن وبارس وجاي ، الدولة الاتحادية ،
اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، منشورات مكتبة الحياة ،
بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها .

بل أن الدول الأعضاء في الاتحادات قد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التي وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل في خدمة هذه الأهداف الجديدة . وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحد الاتحادات مؤسسات فيدرالية في ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شيء آخر . لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليلا على الطبيعة الحقبة للاتحاد ، وقد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق للمجتمعات التي تطبق فيها .

ويلاحظ بعض الفقهاء أن الأفراد قد تسود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تماما (١) .

نسوق هذه الحقائق في بداية هذه الدراسة التي تتناول الاتحاد الوليد لكي لا نسرف في إصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنا مقومات الحكم عليه ، ولكي نتأني في تكييف الطبيعة القانونية لهذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، إنما هي أحكاما وقتية ننتظر ما سوف يسفر عنه العمل في أجهزة الاتحاد ودوله .

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الإشارة إليها ص ٦١ .

خطّة البحث :

بعد إبراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين ،
نتناول في القسم الأول موقف الاتحاد الجذيد من حركة الوحدة
العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرّض لبداية نشأة
فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التي اتخذتها هذه الحركة
حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة
لنخط القديم أم تنفصل عنه ، وما هي الإضافات التي تقدمها هذه
الأشكال الجديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التي عرفتھا المنطقة
العربية .

أما القسم الثاني ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات
الاقليمية الدولية والأسس التي تطورت ونما لها ، وما هو موقف هذا
الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد
والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد
بالمنظمة العالمية الأم ، وهي الأمم المتحدة .

القسم الأول

التجمعات العربية الإقليمية وحركات الوحدة العربية

أولاً : ارتباط حركات الوحدة بفكرة القومية العربية :

— ان كافة الدول العربية التي اتخذت شكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجد في منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العناصر المشتركة قبل أن توجد في مجموعات دولية أخرى .
ففضلا عن وحدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بل والديانة ، بحكم أن الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامي .

ولم تكن هذه الدول على هذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقد كانت أجزاء من وحدة أكبر ، كانت ولايات في ظل الحكم الاسلامي الذي حكمها منذ القرن السابع الميلادي ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم انقلايم في ظل الخلافة العثمانية التي ورثت الخلافة العباسية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (١) .

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قد وجدت ابلان الحكم العثماني وفي فترة انحداره التي بدأت منذ أواخر القرن الماضي وبداية هذا القرن . ويطول بنا المقام ان حاولنا تتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لها . ولكن التعبير عنها في صيغة وحدوية كان في اطار محادثات الحسين مكماهون والذي تمهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربية واحدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها في الحرب العالمية الأولى . ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقد

(١) راجع ما سبق صفحة ٦٣٦ وما بعدها .

نكتت بريطانيا بوعدها ، وتركت الأوضاع في المنطقة في أسوأ حال ، وراحت تقتسم هي وفرنسا الدول العربية بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومي لليهود في فلسطين (١) .

وهكذا تفزق التجمع الذي كان يضم الدول العربية في نهاية الحرب العالمية الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا . وكافحت كل منها طويلا لكي تأخذ الشكل القومي المستقل المنفرد . ففعلت مصر ذلك منذ نهاية الحرب الأولى واتخذت هذا الشكل القومي المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطاني . ومرت العراق بنفس المصير . وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا في سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومي الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل في قلب هذا الوطن العربي لتعوق حركته ، وتتفقد مخططات غربيه تحمي مصالح الغرب ودوله (١) ولقيت دول المغرب العربي نفس المصير ، فقد استقلت كدول قومية وفقا لتقسيمات أملتها نعرات محلية مختلفة .

ويمكن القول بأن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة عربية قد أضر تحول الفكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واستمر التفكير في اقامة الكيان العربي الواحد بمجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التي وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربي — تخف تدريجيا

(١) راجع دراسة للام المتحدة بعنوان « منشأ القضية الفلسطينية وتطورها » ، الجزء الأول ، نيويورك عام ١٩٤٧ ص

(٢) راجع في التناهيل : كمال الفاضل ، « ميثاق جامعة الدول وتطورها » الجزء الأول ، نيويورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهالك والضعف الذي أصابها في الحرب ، مما يجعلها تبدأ بهذا التجمع العرب في وحدة واحدة تخضع لمسيطرته على طريقة « أجماع وأحكام » (١) ، وإذا بايدين وزير خارجية بريطانيا في عام ١٩٤١ ، يصرح في مجلس العموم البريطاني بأن « المصالح العربية قد خُطت خطرات عظيمة إلى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة ، وأن كثيرا من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن . ومن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعملون على مساعدتنا . أن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليدعو من الطبيعي ومن العادل أن تتعدل العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأي خطة تتمتع بالتأييد التام » (٢) .

وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من أيدى تؤيد إقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وإن تطلبت أن تأتي المبادرة في هذا الشأن ، من العرب أنفسهم .

وهكذا يمكن القول أن حركة بحث القومية العربية تمت وجدت منذ أواخر القرن الماضي ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التي قامت في منتصف هذا القرن على أساس قومي ، ولقد عبر العرب عن الرغبة في أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفها بحسب الظروف الدولية التي سادت بعد إقامة وحدتهم الأولى التي عبر عنها في إطار جامعة الدول العربية .

(١) راجع : محمد طلعت الفنيجي ، التنظيم الدولي ، ص ١٠٠٦ ،
 سعيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ .
 (٢) أحمد كركين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ — ١٩٤٥ ، معهد
 الدراسات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٢٤ ، صلاح العقاد ،
 العرب والحرب العالمية الثانية ، معهد البحوث والدراسات العربية ،
 القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧١ .

ثانياً - الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشاورات بين الدول العربية بدعوة من حكومة مصر في مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحدة تجمع بين مختلف الدول العربية . وترينا المشروعات التي طرحت في الاسكندرية في الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ، ان بعض الدول العربية - كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومي اقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالي ، ومع ذلك فقد انتصرت العناصر الانفصالية . ولتهتدة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة : تم الاتفاق على التدرج في اقامة الوحدة أو البدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقها ، هي الجامعة العربية ، وبعبارة أخرى ، منظمة اقليمية عربية تقوم على التعاون الاختياري بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشئ لها مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والمشرق في ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخل الميثاق في دائرة التنفيذ فجراً من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) .

والمحالم الرئيسية للاتفاقية المنشئة لجامعة الدول العربية ترينا أن هذه الدول قد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحد بينها ، فهي تحافظ على سيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها في شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التي تنشأ بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينها في المجالات السياسية والمجالات غير السياسية وهي المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصحية ، الى غير ذلك (٢) .

(١) اعد ميثاق الجامعة لجنة من ممثلين عن كل من مصر وسوريا والأردن والعراق ولبنان . راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية لتؤثر العربي العالم بالاسكندرية ص ٦٦ .
(٢) - جدير بالذكر ان صهيول سوريا معمد الله الجابري كان يجتهد

علي أن هدف الوحدة الأقوى بين الدول العربية قد تم التعبير عنه في ميثاق الجامعة ، وهي ما يميزها في نظرنا عن سائر المنظمات الإقليمية . ولعله من الأنصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتشاور في مباحثات الوحدة ، كانت ترغب في أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية ، وإذا كانت العوامل الانفصالية قد تطلبت في النهاية ، وفضل المحتمون إقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، إلا أن أهل العرب في ضرورة تقيم وحدة أكبر لميمنتها « لذا ورد في البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، نرجو اللجنة أن توفيق الهلالي العربية في المستقبل إلى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بديساجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط المعيدة بين الدول العربية ، وحرصاً على دعم هذه الروابط بتوحيدها .. » (٢) .

إلى تكوين وحدة عربية « بدلاً من مبدأ التعاون ، لذلك قدم نوري السعيد ممثل العراق مقترحين للاختيار بينهما : الأول هو إقامة اتحاد يستر إلى ، والثاني إقامة هيئة للتعاون الإقليمي بين الدول لا يلتزم بموازاتها إلا الدول التي وافقت عليها .

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٢٢ .
 (٢٩) شرح الفخري بكاشا ونيس الوزير المصري في وقت أمانة الجامعة العربية بأنه : « هيئة للتشجيع على تجميع هذه الفكرة من الناحية الأدبية ، إلى تعاون سياسي يحتفظ فيه كل شعب ببركه السياسي وتضمينها في ميثاق الجامعة » . كلامه هذا على ما ذكره في كتابه الذي راسم الوزارة في صرعه ١٩٣٨ : أن « وجدد العرب يهوى بتجديد في الأيام أن عاجلاً أو آجلاً ، على أن يكون استقلال كل قطر من الأمطار مسترخياً بحدوده » . ثم أبلغه مجلس عام يضم أعضاء من كافة الدول العربية للسلطة لبحث الشؤون الفنية ولطعن في الخلاصة الفنية التي أعدتها .

تقلاً عن مصر في جامعة الدول العربية (١٩٤٥ - ١٩٧٠) وبسببها عبد الحميد الوائلي ، تقديم أ. عبد عز الدين فودة ص ٨٥ .

(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي للمعلم مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ . وفي بعدها .

كذلك نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الرغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض .
كذلك توقع الميثاق نفسه أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربية أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز — بموافقة ثلثي دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » .

ثالثا — تطور الظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة :

نستطيع أن نقرر أن الدول العربية قد أقامت بانشاء الجامعة ، حدا أدنى من الوحدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياستها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسمى بها نحو اقامة وحدة كبرى . لذلك نجد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير في اطار النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وتأخذ بمناهج تحقيق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ، التسوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى الذى يسمى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) .

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فإن جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تأكيدا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافة المنظمات الاقليمية محتزنة فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحدة التى أقامت العديد من الوكالات

(١) راجع ما سبق من ٦٤٨ وما بعدها .

المتخصصة التي تعمل في المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لإنشاء إسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربي عن مواجهتها في حرب ١٩٤٨ ، أثره في تبني الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أي دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطور ما ورد في الميثاق بهذا الخصوص .

(١) معاهدة الدفاع المشترك : الشؤون العسكرية :

ساهمت الجامعة في دخول الدول الأعضاء في رابطة اتفاقية عامة تكمل العديد من أوجه النقص والقصور في الميثاق وهي معاهدة الدفاع المشترك والتي وقعت في ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء في الجامعة (١) .

وقد بلورت المعاهدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدراتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها في تهئية وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة أي عدوان مسلح » . كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الدائم ، أو في حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها . وتمهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل — بما في ذلك استخدام القوة المسلحة — لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام الى نصابها وذلك عملاً بحقها المسلم به في الدفاع الشرعي ، الفردي والجماعي عن كيانها وسلامتها .

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصري عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التي نظمت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » : راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربي المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ .

د. راجع المواد ١/٢ ، ٢/٣ ، ٤ ، ١/٢ من المعاهدة .

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشؤون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفي ، رغم التسمية العسكرية التي أعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة . وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتماقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وإبرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطورا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للأضطلاع بالوظائف الجديدة التي أوردتها وهي مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية .

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون ومعارضة الصلاحيات في غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادي ، ولكي يحقق الأهداف الاقتصادية التي أنشأتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى إمكان الاشتراك في عضويته لأي دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعني بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكري

في معاهدة الدفاع المشترك (١) .

الانجازات التي حققتها المجلس الاقتصادي :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء في الجامعة قد حقق انجازات في المجال الاقتصادي أهمها إبرام الاتفاقيات الآتية :

— اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء . وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ .

— اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات التجارية وانتقال رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات .

— اتفاقية الجدول الموحد للتعريف الجمركية . وقد وقعت عام ١٩٥٦ .

— اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية . وقد أعدها المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هي : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن . وتستهدف هذه الاتفاقية إقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمقتنيات والإقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والإيحاء .

(١) يبدو أن نموذج حلف الأطلسي هو الذي نادى الدول العربية إلى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عرضت بعض الدول في جلسة اللجنة السياسية إضافة الاهداف الاقتصادية ، فاشتر رئيس الوفد المصري إلى ما تم في حلف الأطلسي ، فوافقت الأغلبية على إبرام المعاهدة على هذا الأسس وتأخرت بعض الدول في الموافقة عليها مثل العراق والأردن .

راجع رسالة أبووي طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجلسمة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٢٧ .

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهي تستهدف وحدة كاملة وفي كافة الشؤون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية •

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جعركى بينها ، لكي تحسّر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم •

ولكن مما يؤسف له أن الذى تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذى نفذ فهو قليل •

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها في معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد في هذه الاتفاقات ، متواضعة •

٣. — الوكالات العربية المتخصصة :

ان التطور الثالث الذى حدث في نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية في اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة •

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادى ومختلف الدول الأعضاء • وقد اشترك في بعضها عدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك في البعض الآخر ، عدد قليل • كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات • وأهم هذه الوكالات هي : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحاد البريد العربى ، الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدنى العربى ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربى للائتماء الاقتصادى والاجتماعى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية للمواصلات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المناطق الجافة ، المعهد العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السيمنائية العربية (١) .

والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عمر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ، بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، وإذا نظرنا الى حجم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائمة بالكلم ، بل ان الكيف هو الأهم . لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلا فى علاقات الدول الأعضاء ، وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطة العربية .

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة تستطيع أن تمنح قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر . كذلك عجزت الجامعة عن عمل شيء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتعر بالامة العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنان مأساة مروعة لم تهدأ أوارها حتى الآن ، وتعلو الأراضى

(١) راجع محمد حافظ غنم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، المجلة المصرية للسنون الدولى عام ١٩٧١ من ١٨ وما بعدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنت عشرين القتلى
وأجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجرون بالناس
ولا مجبر ، وهكذا يبدو المعجز العربي في صورة مقلقة على جنبات
الجامعة التي لا تقف شيئا سوى إصدار القرارات • كذلك لم تفعل
شيئا في الحرب بين العراق وإيران التي ذهب ضحيتها آلاف البشر ،
وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة
المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول
الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره في سبيل تجميع قدرات العرب ،
مما حدا بالعديد من القيادات العربية إلى محاولة إيجاد وحدات أخرى
خارج نطاق الجامعة ، وإن كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر
قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات
متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاولة تطوير
الجامعة والعمل في إطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص
في ميثاقها وفي الاتفاقيات الأخرى المكملة له والتي أبرمت من خلاله ،
ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة في
الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها
ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربي يمر الآن في الاتجاه الأول ، الاتجاه
البعد عن العمل في إطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية
أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديرا ، وإنما هو اتجاه وجد دائما وغير
عن نفسه في العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبهته
الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحطى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقيادة العرب إلى ضرورة

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ،

اقامة وحدة أكثر مما قام بينها في إطار جامعة الدول العربية ، ولقد نشط هذا الاتجاه في الخمسينات وعلى الأخص في الستينات مع تعالي المد العربي القومي الذي دفعته إلى الظهور القدرات العربية التي قامت في مصر وسوريا والعراق . ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هي أقوى هذه الحركات ، إذ قد أقامت دولة عربية موحدة من اقليمين شمالي وجنوبي هي الجمهورية العربية المتحدة ، والتي وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أي حوالي أربع سنوات . وقد وجدت في هذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومي الذي أرسته فقد قام اتحاد « الدول العربية المتحدة » بانضمام اليمن إلى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربي الذي تكون في نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لأقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية في العراق .

ولقد أدت أسباب عديدة إلى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود إلى حدودها الأصلية .

وفي السبعينات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية في ليبيا ، وقيام ثورة السودان في عام ١٩٦٩ ، فقد مهد ذلك السبيل إلى اقامة اتحاد ثلاثي بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ . تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هذه الدول في اقامة كيان عربي قوى تنضم إليه مختلف الدول العربية الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربية واحدة على النمط النيسدالي ، واقامة مؤسسات دستورية فيدرالية هي مجلس للتشريع « مجلس الأمة الاتحادي » ومجلسين تنفيذيين « مجلس الرئاسة » والمجلس الوزاري » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات ، إلا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ، وعلى

الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا في هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذي أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جديد آمال الأمة العربية التي علقتها على هذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهي مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتائج ايجابية لهذه الحركات الوحدوية (١) .

٢ - الظاهرة الاتحادية العربية في الثمانينات :

رغم الأداء العربى الرائع في حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جمل البعض يعتبره كتلة سادسة متحدة ، الا أن النتيجة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثناء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تثبت القوى الاستعمارية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية أن أحاطت بهذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسمار البترول وتؤثر على القدرات المالية والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحريك المؤامرات التى تفصل العرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاهنوا ويفتال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبعينات وبداية الثمانينات حتى كانت بسوء المصراع الدموى بينهم قد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة في العديد من البقاع العربية مجالاتها (٢) .

وقد سبق أن أوضحنا ملامح التغيرات التى عرضها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفكار جديدة للتجمع العربى فيما أطلق

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سبق ذكره ص ٦٦ وما بعدها .

(٢) راجع لنا بعض الجوانب القانونية للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والإدارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التي سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك في نهاية عقد السبعينات .

وهذا المفهوم هو الذي ساد بالفعل في بداية الثمانينات . وحتى الآن ، وهو لا زال المفهوم الذي أخذ به في الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجي ، ومجلس التعاون العربي ، واتحاد المغرب العربي . ويتضح ذلك من ابراز الأسس التي تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه .

أولا - تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

ففي مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هي : تحقيق التناق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متعائلة في مختلف الميادين ومنها : الشؤون الاقتصادية ، الشؤون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشؤون التعليمية والثقافية ، الشؤون الاجتماعية والصحية ، الشؤون الاعلامية والسياسية ، الشؤون التشريعية والإدارية .

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمي والتقني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها .

ونجد أن هذه الأهداف هي نفسها أهداف مجلس التعاون العربي مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجي يجعل الهدف النهائي للتتسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

في اتفاقية مجلس التعاون من هذه العمليات فهو تحقيق التكامل الاقتصادي والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانيات والخبرات •

— ان هناك أهدافا نص عليها في اتفاقية مجلس التعاون العربي ولم ينص عليها في اتفاقية مجلس التعاون الخليجي وهي الاسمى الى تتيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضاء وصولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصادية العربية ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربي المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية في ظاه على خلاف اتفاقية التعاون الخليجي التي جعلت أهدافها تنحصر في تحقيق الانجازات داخلها •

اما الاتحاد المغربي فنجدته يركز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أى عدوان على دولة عضو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادي بين هذه الدول وصولا الى تكاملها ووحدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ — أنها استخدمت عبارات التتميق والتعاون والتكامل في مختلف المجالات ، وهي عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها في مختلف مراحل تطورها •

٢ — غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء لكل اتحاد مطلها ، أو النص على الوحدة كهدف نهائي يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي والاتحاد المغاربي ، وهو المسمة الغالبة على الاتحادات العربية في الثمانينات كما أوضحنا •

٣ — أننا لا نجد اختصاصا مفرزا محددًا قد خول للاتحادات .
يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وإنما نجد أهدافا عامة
معا يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات . كذلك لم تقرر
الاتحادات اختصاصات محددة تمارسها بشكل عام ، وإنما قررت
اختصاصات محددة لكل جهاز .

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهي في مجلس التعاون الخليجي ثلاثة هي : المجلس الأعلى وتتبعه
هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزاري ، الأمانة العامة . وفي مجلس
التعاون العربي ثلاثة أجهزة أيضا هي الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ،
الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة
لتسوية المنازعات في مجلس التعاون العربي ، وإن كنا نلاحظ الفروق
الآتية في الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

• أنه يدخل في اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربي المقابلة
للمجلس الأعلى في مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضاء
الجدد ، ولا نجد هذا الاختصاص في مجلس الخليج لأن
العضوية في المجلس الأخير مغلقة .

• أن رئاسة هذا الجهاز في المجلس العربي تكون لرئيس الدولة
المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقده
اجتماعا عاديا مرة كل عام في إحدى الدول الأعضاء ،
وإذا تقرر عقد اجتماع استثنائي له ، فإن الاجتماع
الاستثنائي يعقد في مقر الدولة التي يتولى رئيسها رئاسة
الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجي فيجتمع في دورتين
عاديتين في كل سنة وتكون رئاسته دورية حسب الترتيب
الجهلي لأسماء الدول ، وتعقد الاجتماعات في مقر أي من
الدول الأعضاء .

وهناك نص موحد بين المجلسين في طريقة الدعوة لاجتماع استثنائي ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل .

ويستبر انعقاد المجلس العربي صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ، بينما النصاب في المجلس الخليجي هو الثلثين .

أما بالنسبة للمجلس الوزاري فان تشكيله في المجلس العربي مختلف عنه في المجلس الخليجي ، فهو مثل من رؤساء الحكومات في المجلس الأول ، وفي الثاني مشكل من وزراء الخارجية .

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصة بها متشابهة بل وبعضها يتطابق حرفيا مع الآخر .

ونفس الأمر نجده في خصوص الأمانة العامة والتي لا تختلف مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ، وان كان الأمر في المجلس المغاربي مختلف اذ لم يقرر وجود أمانة عامة ، وانما أنطاط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بتسئون الأمانة .

ثالثا - الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعاون العربي أكثر تقدما من اتفاقتي المجلس الخليجي والمغاربي فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربية ترغب في الانضمام اليه ، بينما هو في اتفاقية مجلس التعاون الخليجي مغلقة وهي مفتوحة في الاتحاد المغاربي بقيود معينة وقد علق ذلك بأن « أعضاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعي والضروري تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمي الجامع لمواصلة

العمل بشكل علمي وجاد « (١) •

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زيادة حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى - من الناحية السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتماثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الأعضاء فى المجلس على الأسمدة المذكورة ، وإذا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس » (١) •

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فإن موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ •

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتي مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربي قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء للموافقة على دخول أى عضو فيه • ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحصن فى العضوية فيه بشكل كامل •

رابعاً - الأحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمؤسسات

(١) عبد الله الأشعل ، الأطلس القانوني لمجلس التعاون الخليجي ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ من ١٦٢ •

(٢) نقول لمطى دول الاتحاد وردت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، من ١٦٧ •

من الأمور الهامة التي تحكم بها على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يمد شخصا قانونيا مستقلا أم مجرد تجميع لأصوات الدول الأعضاء فيه .

ونجد نص اتفاقية التعاون الخليجي يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات في الأولى بالاجماع .
وتكفي الأغلبية في الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار .

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، وانما أعطت سلطة البيت في هذا الأمر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة في التصويت .

^١ ويختلف الأمر في مجلس التعاون العربي الذي وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله .

ومع ذلك فقد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على يذك الجهد للوصول الى الاجماع وتوافق الآراء (المادة ٥٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع .

وجدير بالذكر حرص نصوص ميثاق مجلس التعاون الخليجي على عدم وجود تمارض في مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو في أن يقترح إنشاء المناقشة في أي موضوع ، وقفه الجلسة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة في الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة . ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا تلى عليها عضو آخر ، ويكون اقرارها بأغلبية الأعضاء .

— ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلي :

١- أن أهداف الاتحادات الجديدة تنبثق عن تطلعات المرحلة التي

أوضحته وهو أن الدول العربية لا تستهدف منها إقامة وحدات أو اتحادات دول وإنما إيجاد أطر للتعاون والتنسيق في المجالات المختلفة التي تتصل بالنواحي الاقتصادية والثقافية والعلمية والإعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحاً ، المنهج الوظيفي .

٢ — أن التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى في مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء .

٣ — أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها . كذلك يبدو الحرص — خاصة في مجلس التعاون الخليجى — على اتخاذ القرارات بالاجماع .

٤ — أن هذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين للعمل ، وتصوغ اطرارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بمثل أو بالامتناع عن عمل .

٥ — وبالجمله لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديداً للعالم العربى ، وكل ما ورد بها موجود في الوثائق المكتملة لجامعه الدول العربية وقد تقوى النعمات القومية الانمزالية التي بدأت تساعد في الساحة العربية ، لذا لا نأمل لها أن تعيش طويلا .

٦ — وأخيرا فإن هذه الاتحادات لا تمحو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جديدة ، وليس لها أهمية كبيرة في مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربية (١) .

(١) استعونا التسمية من الزميل ا. د. سعيد شهاب والذي استخدمها في ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية في ابريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والاسفندة الدكتور عائشة راتب .

القسم الثانى

التجمعات العربية والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تأثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصة الرئيسية للدراسة التى قدمناها فى القسم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتصالات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحي بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو انها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشؤون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

W. Friedmann, *Chonging Structure of Public International Law*, London 1959, p. 58. (١).

عن طريق إبرام الاتفاقيات بينها أو اتخاذ إجراءات موحدة في شأن من الشؤون الدولية أو الداخلية • ولا تلتزم الدول في المادة بما تقرره هذه النهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) •

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمات الدولية — مع ذلك — في المجتمع الدولي باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية في حقول التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة • وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التي تلتزم الدول فيها بوضع قيود على السيادة التقليدية في سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون في مختلف المجالات •

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — في اقامة هذا المجتمع شبه الدولي ، وأساس هذه التسمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها في هذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبدو من خلالها مقيدة ومحددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها • ونجد أن بعض هذه الوكالات قد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (٢) •

العلاقات فوق القومية :

وهي نمط ثالث من العلاقات الدولية يتميز باقامة هيئات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية في كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتد الى النطاق الداخلي للدول •

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقانون الدولي ، المرجع السابق ،

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها •

ويمثل هذا النمط مجموعة من المذات الدولية الحديثة، المعهدة والتي تستير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات، وخاصة أنماط، التعاهدى والفيدرالى، وهى ما يطلق عليه الآن، المنظمات فوق القومية
• (١) Supranational

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احسان الدول، خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف والقيم — بعدم كفاءة النظام الذى ينبض داخل حدودها، واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة، ويصدق ذلك يصفة خاصة على المجتمعات الأوروبية الثلاثة — الفحم والصلب، والسوق الأوروبية المشتركة والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (٢) •

لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الأوروبية ظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى إدارة شؤون العالم، مما جعل مفكروا أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الأوروبى، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى • وإذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا فى الآونة الحاضرة لأسباب عديدة، أخصها الحياة الطويلة فى إطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها، فقد رأى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول، وتتلوها بعد

(١) راجع مؤلفنا، اتحاد الجمهوريات العربية، سابق الاشارة اليه، ص ١٥٨ •

(٢) محمد حسن الابيارى، المنظمات الدولية الحديثة، وفكرة الحكومة العالمية، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨، ص ٢٧٠ وما بعدها •

ذلك خطوات الوحدة في الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) :

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهي تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا في المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وإن كانت توجه للدول لتنفيذها ، إلا أنها كثيرا ما توجه للأفراد أو للمشروعات في داخل الدول الأعضاء . كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (٢) .

لذا فإن الدول الأوروبية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالإضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوروبا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التامهذى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٣) .

وتتمثل هذه المجتمعات بداء لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقيدية للدول المستقلة ،

(١) راجع : الشافعى محمد بشر ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبيعة الاسكندرية ص ٣٩٠ .

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenes, Paris 1963, p. 33,p.

Reuter, Les Organisations Europeenes Paris 1970, p. 203.

ويقول أكسن في هذا المعنى : « انه إذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوروبا لأسباب عديدة أخصها الحياة الطويلة في إطار تقاليد السيادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد روى أن أفضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ في النطاق الوطنى باعتباره المكان الذى لا ينشئ نصوات السيادة بين الدول ، وتتطووا بعد ذلك خطوات الوحدة في الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى . راجع :

W. A. Akpine, European Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 53.

والتي تتخذ الأساليب الدولية في علاقاتها كالمعاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات - لذا فإن هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولي ليدخل حدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشكل عام ، ومن ثم تمتد الآن نوعا بارزا لتطور القانون الدولي والعلاقات الدولية ، وهي بهذا تتضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب المعاهدية والفيدالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة التماهية بشكل عام (١) .

ان دور هذه المنظمات في تطوير الظاهرة الاقتصادية كبير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولي واضحة ، وفي هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقانون الدولي التقليدي هو وجود تضامن اجتماعي دولي محدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتتبع من مصلحة الجماعات في السلم والأمن ، ومن ثم فقد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؟ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد المصالحات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) .

أما اليوم ، فإن عالمنا يجابه مشكلات من نوع جديد ، ففضلا عن التطور الذي حدث في ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيار النظام القانوني الدولي ، واخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادي واجتماعي لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

Castanos de Médicis, Thér de l'union International, (١)

R. Hellénique de Droit International 1953. p. 117., Shawazenberger, Manual of Public International Law of London 1960, p. 107.

Vellas, Droit International Economique et Social Paris, (٢)

1971 p. 105.

المسكينة التقليدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك في أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشعوب وتحقيق رغاباتهم من أهم أهداف الاتحادات في العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيدة منمذلة يهددها من نواح عدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية في العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوروبا غيرها من الجماعات الدولية في تحقيق اتحادات تقوم على العمل الاقتصادي أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دولة ذات طابع اقتصادى جزئى *economic state partial* ، أو اتحادا فيدراليا جزئيا *Partial Federation* حيث تعمل السلطة العليا كوزارة أوروبية للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الإقليمية العربية الجديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطاق أو نسكل الملاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

(١) راجع نريد من ، الهيكل المنفسر للفتلون الدولى ، المرجع السابق ص ٨٥ وما بعدها •

(٢) راجع ما سبق ، ص ٢٧ وما بعدها •

الهيئات العربية الجديدة منظمات دولية :

لا مجال للشك في أن الهيئات التي أقامتها الدول العربية وهي اتحادات مجلس التعاون العربي ، ومجلس التعاون الخليجي ، واتحاد المغرب العربي منظمات بين الدول التي أقامتها ، وتدور في الاطار التقليدي للعلاقات الدولية ، فهي رغم انتمائها لهيئة عليا ومجلس وزاري ، الا أن هذه الهيئة وذلك المجلس ليس هيئة فوقها ولا يملك الزامها بما لا توافق عليه ، وان جاز إصدار قرار بالأغلبية ، فإنه لا توجد هيئة تنفذه في داخل الدولة العضو . كذلك فإنه لا توجد مسائل محددة تصدر السلطة فيها قرارات استقلالا عن الدول الأعضاء ، وكل ما يدخل في اختصاصها ، يدخل في اختصاص الدولة العضو كذلك .

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شئون العلاقات الدولية في اختصاصها ، وانما المجال الأساسي لعملها هو المجال الاقتصادي أو المجال الوظيفي الأوسع بمعنى التعاون في مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون في المجال الأمني بالمجلس الخليجي ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك في الاتحاد المغاربي ، ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هذه الهيئات ذكر أهداف التنسيق والتعاون في كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون في هذه المجالات ، يستهدف الوحدة الكاملة بين الدول الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج .

الهيئات العربية الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجد ظاهرة الفوقية أو الأجهزة التي فوق الدول في هذه الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى في المجالات غير السياسية .

وهكذا نجد التجمعات العربية التي وجدت في مرحلة الثمانينات تدور في الاطار التقليدي للعلاقات الدولية ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفي وعلى الخصوص التعاون في المجال الاقتصادي على النحو السائد في المجتمعات الأوروبية ، وان كانت لم تأخذ بالأسس التي أسهمت في تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة — سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية واقرارها قاعدة الأغلبية في اصدار القرارات وخلق أجهزة لتنفيذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها استقلالا عن الدول الأعضاء .

مستقبل الجامعة العربية :

وبعد هذا العرض للتنظيم الدولي العربي ، نود أن نجيب على سؤال عن مستقبل الجامعة العربية . وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب . هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحالى أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

في الواقع أن سجل التعاون العربى في اطار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت في أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشجيع حركات التكامل والتعاون في المجال العربى ، على ما نرى في العديد من الاتفاقات التي توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة في مجال الجنسية والتعاون في تسليم المجرمين وتنفيذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة في مجال العلاقات السياسية العربية ، من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجاه العديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها في تشكيل قوات عربية لمواجهة التهديد العراقي للكويت عام ١٩٦٢ . ومنعها بذلك تداخل قوى أجنبية في المنطقة ، ولا شك أن العديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة في معاملة العدو الصهيوني منذ عدوان ١٩٦٧ وحتى الآن . وإذا كان هناك من نقص في تصدى الجامعة لكثير من المشاعر العربية ، فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وإنما يرجع إلى أن بعض الدول العربية لا تعطى حرية العمل . لكل هذه الأسباب وجدنا أن العديد من الدول العربية ، ومن المفكرين العرب يرون الإبقاء على الجامعة بوضعها الحالي ، لأن العلاقات العربية لا تحتاج الى إطار أقوى من الإطار القانوني الحالي .

وعلى العكس من ذلك وجدنا اتجاهها يرى ضرورة إلغاء الجامعة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما الماضية لم تتجز شيئا له قيمة ، بل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربي ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية .

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الإبقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل ميثاقها لجعلها أكثر قوة وذلك بوسيلتين : الأولى إعطاؤها اختصاصات واضحة ومحددة تمارسها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لها قوة الالتزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالى غورا . والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الاجماع . يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء .

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى فى الآونة الحاضرة ، وتبنته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التى يرى إدخالها على الميثاق .

ونحن مع الرأى الذى يرى الإبقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل بعض أحكام ميثاقها ليتمشى مع التطورات العديدة التى جرت سواء فى المجال الدولى أم العربى . فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كما اتسع النطاق الذى تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العديد من الاتفاقات والوكالات المتخصصة التى انشئت فى إطار جامعة الدول

العربية لذا يجب أن تعدل نصوص الميثاق لاستيعاب هذه التطورات
الإقليمية والرأسية .

ونحن أيضا مع الرأي الذي ينحو نحو جعل الجامعة قوة أكبر
تلمرب :منحها اختصاصات أكثر قوة ، وبانطلاقها الى تنظيم التعاون
الاقتصادي والاجتماعي بين العرب .

لقد أثبت العرب في حرب أكتوبر أن بإمكانهم — إذا اتحدوا —
أن يفعلوا الكثير . ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لم
نقدم الدول العربية ، وتمثل وحدة حقيقية ، فإن العالم من حولنا
سيمثل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بيننا ، بل
سيمثل الاستعمار على العودة اليها في صورته الجديدة ، في وقت كثرت
فيه ثرواتنا ، بينما يمر المالم العربي بأزمات خانقة ، لكي يتمكن
من جديد من فرض وصايته علينا ، ولكي يحصل على كنوز الطاقة
التي يراها عندنا ويفتكرها عنده .

الفصل الخامس

التنظيم الدولي الاسلامي

مقدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولي الاسلامي في مجرد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة :

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربية مسلمة يعنىها بشكل مباشر ويتصل بتاريخها ويحاضرها ومستقبلها أيضا •

السبب الثاني ، قدم هذا التنظيم ، فهو أقدم صور التنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التي عبرت عنه ، وان كان لم يظهر في الشكل الذي وجدت فيه التنظيمات الإقليمية الحديثة الا منذ مدة قصيرة •

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة في نفوسنا ، ويفرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليه فيه • ان التنظيم الدولي الاسلامي الذي يرقى الآمال انما هو التنظيم الذي يجمع في اطار وحدة قوية كافة الدول الاسلامية التي اتخذت شكل الدول الأوروبية الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض ، تتصارع أحيانا ، وتتفق في بعض الأحيان : وتحمل حكوماتها السلاح في وجه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف • لقد انقطع الجبل المتين الذي كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولا بد من بحث عن هيئة أقوى من الصيغ الدولية الحديثة لتعيد للاسلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التي طالما نعموا بها ، وتطلع قلوبهم وعقولهم الى بحثها من جديد في شكل أقوى مما هو قائم اليوم •

ان التنظيم الدولي الاسلامى الذى يجمع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لها شخصياتها الدولية الكاملة ، ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفع فوقها . فلم تشأ الدول الاسلامية أن تقيم فوقها أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يجد من آثار السيادة التى تتمتع بها ، لذا فتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى ، من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهذا التنظيم ، وأغنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القاء الضوء على أسره هذه المنظمة ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنه .

المبحث الاول

منظمة المؤتمر الاسلامى

اولا : نشأة المنظمة :

نذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاسلامى تتطلع نحو انشاء رابطة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى أول بديل تم التفكير فيه ، بل أن محاولات اقامتها واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخلافة الاسلامية ، ولم تتجح محاولات اقامة هذه الجامعة لأسباب عديدة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالمية الأولى ، قد اتجهت الى فكرة إقامة مؤتمرات اسلامية تجمع بينها ،

(١) راجع فى هذه الاسباب ، مؤلف: عبد المنعم ماجد ، التاريخ السياسى للدولة العربية ، ج ٢ ، مكتبة الانجلو المصرية علم ١٩٨٢ .
ص ٧٠ وما بعدها .

بواقع المؤتمرات التي عقدت في الفترة ما بين عامي ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هـ :
مؤتمر الحج الذي دعا اليه الشريف حسين بن علي عام ١٩٢٤ ،
وكانت أفكار الكواكبي واضحة فيه اذ أعد الحسين بن علي ميثاقا
بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامي يمتد سنويا لمناقشة مشاكل المسلمين
وتمثل فيه مختلف الدول الاسلامية ولكن المؤتمر لم يستمر في
اجتماعاته ، وقد كان الفضل نصيب مؤتمر آخر عقد في رحاب البزهر
عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفي نفس العام
عقد مؤتمر آخر في مكة المكرمة دعا اليه الملك عبد العزيز آل سعود
وقرر انشاء منظمة دائمة لاختير الامير العام لها واتفق على نظام
لتمويل أنشطتها واختير لها مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمة
عاملة .

وبعد الحرب العالمية الثانية تم انققاد مجموعه من المؤتمرات
تواكبت مع الهزائم التي مني بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة
اسرائيل في قلب الوطن العربي ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٩ ،
حيث دعا العاهل السعودي الملك فيصل الى عقد مؤتمر قمة للدول
الاسلامية عقد بالرباط في سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون
رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم
في كافة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين،
وقرر المؤتمر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة رضخ
ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامي .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول في جدة عام ١٩٧٠ ،
والثاني في كراتشي في آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث في جدة عام ١٩٧٢ ،
تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقة عليه ، وفي المؤتمر الأخير تم
التوقيع عليه من ممثلي ٣٠ دولة ودخل في دور التنفيذ في فبراير
عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهداف المنظمة :

نص الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصل بعضها بالعمل الاسلامي بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل في المجال الدولي بشكل عام ويمتدنى الأهداف التي وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الإقليمية ، والأمم المتحدة .

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامي :

نص الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامي بين الدول الأعضاء » ودعم كفاح جميع الشعوب الاسلامية في سبيل المحافظة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية ، وكذلك تنسيق العمل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطيني ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه .

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع إقامة هذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات في العديد من الدول ، وأراضي أقليات أخرى محتلة . يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامي بين الدول الأعضاء وهو هدف لا يرتبط بظروف للدول والشعوب الاسلامية ، وانما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكد نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفي المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء في المنظمات الدولية » .

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدولية .:

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

رابعاً : أجهزة المنظمة .

أنشأ الميثاق أربعة أجهزة لممارسة اختصاصات المنظمة هي :
مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجية :
الأمانة العامة ومحكمة العدل الإسلامية .

١ — مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأممي يجعل اجتماعاته « حينما تقتضى مصلحة الأمة الإسلامية ذلك » وذلك للنظر في القضايا العليا التي تهم العالم الإسلامي ولتنسيق سياسة المنظمة ، ولكن تعديلاً أدخل على الميثاق في مؤتمر القمة الإسلامي الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الصالات التي تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق لمؤتمر وزراء الخارجية التوصية بمقدّمه وتعميم الرغبة في ذلك على جميع الدول الأعضاء .

٢ — مؤتمر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هذا المؤتمر هي :

النظر في وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قرارات في الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضلاً عن اقرار ائمزانة العامة للمنظمة ، ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها .

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العام للمنظمة والأمناء
المساعدين .

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء في أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطّاب من أى دولة عضو ، ويمكن أن تتم الدعوة من الأمين العام وهنا يلزم موافقة ثلثى عدد الدول الأعضاء .

على الاستعمار في جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهدف الذى نراه في ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، يتفق مع سياسة معظم الدول الأعضاء ، فهى تنتمى الى العالم الثالث الذى عانى كثيرا من الاستعمار وبهذه القضاء على كافة أشكاله وسياساته ومن أهمها التفرقة العنصرية .

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم السلام والأمن الدوليين المأمين على العدل » فهو هدف نراه في موائيق معظم المنظمات الدولية ، وخاصة الأمم المتحدة ، ونفس الوضع نراه بالنسبة لمهدف « إيجاد المناخ لتعزيز التعاون والتضامن بين الدول الأعضاء والدول الأخرى » (١) .

ثانياً : المبادئ التى تقوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادئ التى تحكم العلاقات الدبلوماسية في إطار التنظيم الدولى الحالي ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقية Supra national » لهذه المنظمة ، لذا تقوم على المساواة التامة بين الدول الأعضاء ، واحترام سيادة واستقلال ووحدة أراضي كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادئ التى تقوم عليها الأمم المتحدة وهى عدم التدخل في الشؤون الداخلية ، احترام حق تقرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخيرا امتناع الدول الأعضاء في علاقاتها عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأى عضو .

(١) راجع : عبد الله الأشعل ، اصول التنظيم الدولى الاسلامى ، ص ٨٢ وما بعدها ، صلاح شلى ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاسلامى ، النبضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضور ثلثي عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها •

٣ — الأمانة العامة :

تتشكل من أمين عام يمين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد ، ومعاونيه أربعة أمناء مساعدين يمينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العام من بينهم أمين مساعد للقدس وفلسطين •

ويقوم الأمين العام بتميين موظفي الأمانة من مواطني الدول الأعضاء ويشترط في التعيين ما يلي :

١ — مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي العادل •

٢ — توفر الكفاءة والنزاهة والايان بأهداف الميثاق •

٣ — توافر الحيادة ، وقد حرص الميثاق على النص على عدم جواز التدخل في عملهم أو التأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء •

والوظائف التي تقوم بها الأمانة العامة هي الوظائف الفنية والإدارية التي تمارسها أمانات المنظمات المختصة ، كما أن لها الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف •

وتتميز منظمة المؤتمر الاسلامي عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التي وأن حظيت ببعض الاستقلال في عملها ، الا أنها تتبع الأمانة العامة ، وقد أنشئت جميعها بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هذه الأجهزة هي :

١ — صندوق التضامن الاسلامي •

٢ — صندوق القدس •

٣ — مركز البحوث الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية •

(م ٤٧ — المنظمات الدولية)

- ٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الإسلامية •
- ٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •
- ٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجارة •
- ٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •
- ٨ — المؤسسة الاسلامية للمعلوم والتكنولوجيا والتنمية •
- ٩ — مجمع الفقه الاسلامى •

وتتمنى الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اسمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وإن كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارسة صلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمة العدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دولة عضو • وقد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقر لها •

ونجد أن التنظيم الذى تقوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرعناه بالنسبة لمحكمة العدل الدولية ، مع مراعاة الفروق الآتية :

(١) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فى المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

(١) راجع فى التفصيل : عبد الله الأشعل ، أصول التنظيم الدولى الاسلامى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها •

الذى تستند اليه المحكمة في أحكامها وتسترشد بالقانون الدولي والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو العرف الدولي المعمول به أو المبادئ العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولي في مختلف الدول .

والواقع أن هذا النص يثير العديد من المشاكل في التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التي تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وإنما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامي وهي كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب .

كذلك فإن جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولي يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة إذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة .

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن بما يختار قضاة محكمة العدل الدولية . أما قضاة المحكمة الإسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة . العام لوزراء الخارجية (٢) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فإلزامت الأمين العام بتوجيه خطب الى الدول الأعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب في مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ويدعوها الى تقديم مرشحين خلال شهرين على الأكثر من تتوافر فيهم الشروط ولكل دولة أن ترشح ثلاثة أشخاص على الأكثر ويجوز أن يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام بأعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الأعضاء في الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر في جلسة خاصة تفحص لانتخاب الأعضاء ، وبعد نجاحنا من نال الاكثية المطلقة لأصوات جميع أعضاء المنظمة .

والشروط الواجب توافرها في قضاة محكمة العدل الدولية هي
أن يكونوا من الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في
بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتميين في أرفع المناصب القضائية أو من
المتشعرين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي ، بغض النظر عن
جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة في جملتها كفيلا بتمثيل
المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم .

أما قضاة المحكمة الإسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام
والعدالة ، ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضي من فقهاء
الشريعة المشهود لهم وله خبرة في القانون الدولي ، ومؤهل للتميين
في أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء في دولته « المادة ٢٢٤ »
فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء في المنظمة بجنسيته . ويجب
مراعاة التوزيع الاقليمي والتمثيل اللغوي للدول الأعضاء .

ويبدو أن هذا الشرط أمله وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية
(باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها
يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) .

(ج) مدة انتخاب القضاة :

في محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم
بدون قيود . وهناك نظام لتجديد العضوية في المحكمة ، فولاية
الثلث (٥ أعضاء) تنتهي بعد مضي ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر
بعد ست سنوات ، وتتجدد القرعة انتهاء الولاية .

(١) وهكذا تجد بدلا من تمثيل المدنيات والانظمة القانونية الرئيسية
في العالم ، التمثيل الاقليمي واللغوي في المحكمة الاسلامية . والواقع أن
التمثيل اللغوي أمر صعب ويشتر مشاكل عديدة ولا أعرف كيف يمكن حله
كما لا أعرف أهميته في محكمة تطبق الشريعة الاسلامية ، وهي شريعة
لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية
هي التي تتحكم في مثل هذه الأمور .

أما في المحكمة الإسلامية فالمدة هي أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

(د) عدد القضاة :

خمس عشرة قاضيا في محكمة العدل الدولية وسبعة فقط في المحكمة الإسلامية .

(هـ) لغات المحكمة :

اللغة العربية هي اللغة الرسمية الأولى في المحكمة الإسلامية ، إلى جانب الانجليزية والفرنسية .

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا . أما محكمة العدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هي الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحدة منهما إذا اتفق الأطراف عليها ، فإذا لم يتفقوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى . وهو نص أيسر في التطبيق من نص المحكمة الإسلامية .

ثامسا — العضوية :

الأعضاء المسلمون هم الدول التي شاركت في مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط في سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التي شاركت في مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامية في جدة في مارس ١٩٧٠ ، وفي كراتشي في ديسمبر عام ١٩٧٠ والتي وقعت الميثاق .

أما الأعضاء المنضمون ، فيشترط فيهم :

- ١ — أن تكون دولة إسلامية .
- ٢ — أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبني الميثاق .
- ٣ — أن يصدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر « فلائكى الأعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت » .

وتقد أجاز الميثاق لأى دولة أن تنسحب من العضوية بخطر
الأمين العالم بالانسحاب مع الالتزام بإداء كافة واجباتها المالية •

سادسا — مقر المؤتمر :

مدينة جدة بشكل مؤقت الى أن يتم تحرير القدس فتصبح
مقرا دائما للأمانة العامة •

المبحث الثانى

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهى رغم استقلالها
فى عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل ان أغلبها نشأ بقرار
من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامى • وأهم هذه الهيئات هى : البنك
الاسلامى للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنباء
الاسلامية ، الاتحاد الرياضى الاسلامى ، منظمة العواصم الاسلامية ،
للاتحاد الاسلامى لمالكي البواخر ، العرفة الاسلامية للتجارة والصناعة
وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة •

وسندرس البنك الاسلامى للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع
الاقتصادى ، وندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافى والعلمى
والاعلامى ، فندرس اليونسكو الاسلامى ، ثم منظمة اذاعات وأخيرا
وكالة الأنباء الاسلامية •

اولا — البنك الاسلامى للتنمية :

١ — نشأة البنك :

لحل من العوامل المباشرة بنجاح التنظيم الدولى الاسلامى ، أن

(١) راجع رسالة الدكتور ملجى إبراهيم على ، البنك الاسلامى
للشبية ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق •

تجدد الدول الأعضاء قد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادي والذي أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالي فقد رأينا البنك الاسلامي كوكالة متخصصة يظهر في مقدمة الأعمال التي تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أي المؤتمر الاسلامي .

وهكذا وجدنا فكرة البنك في جدول أعمال المؤتمر الثاني لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذي انعقد في كراتشي عام ١٩٧٠ ، وفي جدول أعمال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم في بنغازي عام ١٩٧٣ ، وقد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التي تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربي السعودي بجدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليمدأ البنك ممارسة نشاطه في عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التي لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامي .

٢ - أهداف البنك :

وضعت المادة الأولى من الاتفاقية هدف المنظمة وجعلته دعم التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي لشعوب الدول الأعضاء والمجتمعات الاسلامية مجتمعة ومنفردة وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية .

ونجد في ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطاً له بأهداف منظمة المؤتمر الاسلامي ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تنظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشة لشعوب الدول الاسلامية وإلى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادئ والمثل الاسلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هذه التنمية هو التعاون المالي والاقتصادي المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء في المؤتمر الاسلامي .

اختصاصات وملاحيات البنك :

نجد تنوعا كبيرا في اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء في مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها في مجال الخبرة الفنية ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنية في المشروعات .

١ - التمويل والاستثمار :

يقوم البنك بالمشاركة في رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية في الدول الأعضاء كما له أن يستثمر في انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض .

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة .

٢ - التجارة الخارجية

يقوم البنك بالمساعدة في تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية .

٣ - المساعدات الفنية :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م ٢/٩) كما يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين في مجال التنمية (م ١٠/٢) ، ويقوم بإجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المالية والاقتصادية والمعرفية في الدول الإسلامية وفقا لأحكام الشريعة .

ويدخل في هذا الاختصاص النظارة على صناديق الأموال الخاصة التي يساعد على انشائها وإدارتها لأغراض خاصة من بينها صناديق لمعونة المجتمعات الإسلامية في الدول غير الأعضاء .

٢ - أجهزة البنك :

يتكون الجهاز الإداري للبنك من مجلس للمحافظين ومجلس للمديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والمعدن اللاتزم من الموظفين للقيام بأعمال البنك .

(١) مجلس المحافظين :

ويتشكل من ممثل لكل دولة عضو يستمر الى أن تنهى الدولة الموفدة له عضويتها في المنظمة . ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تمنح محافظا واحدا ومناوبا له لا يكون له حق التصويت الا اذا غاب المحافظ .

وتتركز كافة سلطات البنك في مجلس المحافظين ، وان كان له أن يفوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هي ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، إيقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضه ، ووضع اللوائح والنظم التي تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على إبرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دولية أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر ورأب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنك .

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأي اجتماع بناء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين . ويجب على مجلس المديرين أن يدعو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء في البنك .

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثي مجموع أصوات الأعضاء .

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظم التى يضمها مجلس المحافظين ، ويشترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية فى الشؤون المالية والاقتصادية ، والا يكونوا أعضاء فى مجلس المحافظين •

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز إعادة انتخابه •

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهاز التنفيذى للبنك لذلك فهو الذى يمد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذى يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته •

(ج) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسا للبنك بأغلبية العدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثي أصوات جميع الأعضاء ويشترط فى الرئيس :

- ١ — أن يكون من مواطنى إحدى الدول الأعضاء •
- ٢ — ألا يكون — فى نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا •
- ٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية •

مدة الرئاسة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى • ويعنى من منصبه بنفس طريقة تعيينه •

صلاحيات الرئيس :

١ - يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذيين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق في الترجيح عند تساوى الأصوات •

٢ - للرئيس الحق في حضور مجلس المحافظين دون أن يكون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب •

٣ - يمثل الرئيس البنك قانونا في علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الإداري للبنك •

٤ - يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة •

(د) مقر البنك :

مدينة جدة ويجوز له أن ينشئ مكاتب أو فروعاً في أى مكان آخر •

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاث منظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأئباء الاسلامية (١٩٧٣) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) •

(١) أهداف المنظمات الثلاث :

ربما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنظمين الأخرتين فهي تتمثل في تقوية التعاون بين الأعضاء في ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمي، وحماية الشخصية الاسلامية

للإذاعات الإسلامية ، وجعل الثقافة الإسلامية محوراً مناهج التعليم في جميع مراحلها ، فضلاً عن دعم الثقافة الإسلامية ضد الغزو الثقافي . وتشترك منظمة الإذاعات ووكالة الأنباء معها في الاهتمام بالثقافة الإسلامية فيجعل منظمة الإذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافي الإسلامي وتقرير دعوة التضامن الإسلامي ، أما وكالة الأنباء فنجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافي الإسلامي .

وتجعل منظمة الإذاعات من أهدافها فضلاً عن ذلك : نشر الدعوة الإسلامية ، ونصرة القضايا الإسلامية وتعريف الشعوب الإسلامية ببعضها البعض . أما وكالة الأنباء فهي تضيف إلى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الإسلامي ، زيادة تفهم الشعوب الإسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويبقى هدف لمنظمة الإذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الإذاعية والاعلامية والتدريبية وتنسيق الإرسال الإذاعي والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الإذاعات الإسلامية في المحافل الدولية .

(ب) أجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هذه الأجهزة في وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة في المنظمات الثلاث إذ هي الهيئة العليا فيها .

وتعمل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوي ، ومجلس تنفيذي يفتل عدد الأعضاء فيه (١٥) في اليونسكو ، (١١) في منظمة الإذاعات ، (٧) في وكالة الأنباء .

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الإسلامية يعينه المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد في وكالة الأنباء الإسلامية ، أما منظمة إذاعات الدول الإسلامية

فلا يوجد فيها هذا المنصب وانما توجد بها أمانة عامة يرأسها أمين عام .

ويلاحظ كثرة المنظمات المتخصصة الإسلامية وتداخل الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة ضرورية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعلياً حتى الآن .

تم بحمد الله وتوفيقه في أول يناير ١٤٩٠هـ .

المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة الطبعة السادسة	١
الباب التمهيدى : فى ظاهرة المنظمات الدولية	٧
(١) المبحث الأول : تعريف المنظمة الدولية	٧
العنصر الأول : عنصر التنظيم	٧
العنصر الثانى : العنصر الدولى	٩
أ - الإسهام الحكومى	٩
ب - وظائف المنظمات الدولية	١١
هدف تحقيق السلم الدولى	١١
هدف تحقيق الأمن الدولى	١٤
المبحث الثانى : نشأة المنظمات الدولية وتطورها	١٨
نشأة المنظمات الدولية	١٨
مراحل تطور المنظمات الدولية	١٩
الفترة من ١٨١٥ - ١٩١٤	١٩
١ - المؤتمرات الأوربية	١٩
٢ - الاتحادات الدولية الخاصة	٢٠
٣ - الاتحادات الدولية العامة	٢٢
مرحلة ما بين الحربين	٢٥
مرحلة ما بعد الحرب الأخيرة	٢٥
المبحث الثالث : أنواع المنظمات الدولية	٢٧
العضوية	٢٧

- ٢٩ - الاختصاصات
٣٠ - السلطات
٣٤ - المبحث الرابع : الشخصية القانونية للمنظمات
٣٨ - المبحث الخامس : حدود الشخصية القانونية للمنظمات
٣٨ أولا : ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها
٤٠ ثانيا : احترام الاختصاص الداخلي للدول
٤٥ الباب الثاني : العلاقات الداخلية للمنظمات
٤٧ الفصل الأول : المساهمة في المنظمات الدولية
٤٧ المبحث الأول : حرية المساهمة في المنظمات
٤٧ أولا : حرية الدول في الاشتراك في المنظمات
٥٢ ثانيا : حق ضم الدول للمنظمات
٥٤ ثالثا : حق الوقف والطرده من العضوية
٥٥ المبحث الثاني : مبدأ الدولية
٥٩ الفصل الثاني : أجهزة المنظمات الدولية
٥٩ المبحث الأول : تعدد أجهزة المنظمات
٥٩ أولا : قاعدة التخصيص
٦٠ ثانيا : اعتبارات سياسية
٦٠ ثالثا : ديمقراطية الإدارة
٦١ المبحث الثاني : توزيع الاختصاصات بين الأجهزة
٦٥ الفصل الثالث : الموظفون الدوليون
٦٥ المبحث الأول : تعريف الموظف الدولي
٦٧ ١ - الممثلون الدوليون والمفوضون
٦٨ ٢ - المستخدم والموظف الدولي

- ٢ - التحول من المستخدم إلى الموظف ٦٩
- ٤ - الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية ٧١
- المبحث الثاني : النظام القانوني للموظفين ٧٣
- أولا تعيين الموظفين الدوليين ٧٣
- ثانيا : واجبات الموظف الدولي ٧٦
- ثالثا : حقوق الموظفين الدوليين ٧٨
- الفصل الرابع : المداولات في المنظمات الدولية ٨٠
- المبحث الأول : أنواع القرارات التي تصدر من المنظمات ٨٠
- أولا : التوصيات ٨١
- ثانيا : الاعلانات ٨٦
- ثالثا : الاتفاقات ٨٩
- رابعا : القرارات الملزمة ٩٢
- المبحث الثاني : طريقة صناعة القرارات ٩٤
- أولا : مرحلة المهاداة ٩٥
- ثانيا : مرحلة الصياغة ٩٩
- ثالثا : مرحلة المناقشة ١٠٠
- رابعا : مرحلة التصويت ١٠٠
- المبحث الثالث : تنفيذ قرارات المنظمات ١٠٩
- ١ - الاشراف على تنفيذ القرار ١١١
- ٢ - المنظمات الدولية وفكرة الجزاء ١١٥
- الباب الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات ١١٧
- الفصل الأول : صور العلاقات الخارجية ١١٩
- المبحث الأول: العلاقات مع الدول ١١٩

- ١١٩ ١ - الدول غير الأعضاء
- ١٢٠ ٢ - الدول الأعضاء
- ١٢١ ٣ - الدول المضيفة
- ١٢٢ المبحث الثانى : العلاقات مع المنظمات الأخرى
- ١٢٢ أسرة المنظمات الدولية
- ١٢٨ / أسر المنظمات الإقليمية
- ١٢٩ الفصل الثانى : وسائل العلاقات الخارجية
- ١٢٩ المبحث الأول : الاتفاقات الدولية
- ١٢٩ ١ - فكرة الاتفاق
- ١٣٠ ٢ - الاختصاص بإبرام الاتفاق
- ١٣٤ ٣ - أنواع الاتفاقات
- ١٣٧ المبحث الثانى : العلاقات الدبلوماسية
- ١٣٧ أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية
- ١٣٨ الإيقاد السلى
- ١٤٢ الإيقاد الإيجابى
- ١٤٣ البعثات الدائمة للأعضاء
- ١٤٧ الشعب القومية
- ١٤٧ بعثات خاصة للدول الأعضاء
- ١٤٩ البعثات لغير الأعضاء
- ١٥٠ المبحث الثالث : الاعتراف بالأشخاص القانونية
- ١٥١ المبحث الرابع : الأعمال القانونية والتسويق
- ١٥١ رفع الدعاوى
- ١٥٣ . ١٥٥ عقد المقررات - استخراج الجوازات

تسجيل المعاهدات - تسجيل السفن والطائرات

- ١٥٧ الكتاب الثانى : المنظمات الدولية
- ١٥٩ القسم الأول : المنظمات العامة العالمية
- ١٦١ باب تمهيدى : عصبة الأمم
- ١٦١ الفصل الأول : قيام عصبة الأمم
- ١٦٨ الفصل الثانى : أهداف العصبة ومبادئها
- ١٧٣ الفصل الثالث : أجهزة العصبة
- ١٧٩ تقدير تجربة العصبة
- ١٨٠ حل العصبة
- ١٨٣ الفرع الثانى : الأمم المتحدة
- ١٨٥ باب تمهيدى : نشأة المنظمة وطبيعتها
- ١٨٥ ١ - نشأة المنظمة
- ١٨٧ ٢ - طبيعة ميثاق الأمم المتحدة
- ١٩٣ الباب الأول : مناهج تحقيق السلم فى الميثاق
- ١٩٨ الفصل الأول : منهج التسوية السلمية للمنازعات
- ١٩٩ المبحث الأول : وسائل التسوية السلمية للمنازعات —
- المبحث الثانى : تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم
- ٢٠٢ الدولى
- ٢١٣ الفصل الثانى : منهج الأمن الجماعى
- ٢١٤ المبحث الأول : الحالات التى يعمل فيها المنهج
- المبحث الثانى : السلطات المخولة لمجلس الأمن والجمعية
- ٢١٧ العامة لتنفيذ المنهج
- ٢١٧ التأخير الوقتية

- ٢١٩ _____ التدابير غير العسكرية
- ٢٢٣ _____ التدابير العسكرية
- ٢٢٨ _____ عمليات حفظ السلام
- ٢٣٠ _____ المبحث الثالث : تضامن الدول في اتخاذ التدابير
- ٢٣٧ _____ المبحث الرابع : ممارسة الأمن الجماعي في العمل
- ٢٣٧ _____ أولا استخدام تدابير الردع العسكري
- ٢٣٨ _____ ثانيا : عمليات حفظ السلام
- قوات الطوارئ ١٩٥٦ - قوات الكونغو ١٩٦٠ -
- ٢٣٨ - ٢٤٨ قوات قبرص - قوات السلام أكتوبر ١٩٧٣
- ٢٤٨ _____ ثالثا : ارسال مراقبين لمناطق النزاع
- ٢٥٠ _____ الفصل الثالث : منهج نزع السلاح
- ٢٥٠ _____ المبحث الأول : الأساس الذي يقوم عليه المنهج
- ٢٥٣ _____ المبحث الثاني : محاولات نزع السلاح
- ٢٥٥ _____ المبحث الثالث : نزع السلاح في عمل الأمم المتحدة
- ٢٥٥ _____ أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح
- ٢٥٧ _____ ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة
- ٢٥٩ _____ ثالثا : أهم المحاولات الأمم المتحدة في المجال
- ٢٥٩ _____ - معاهدة تحريم التجارب النووية
- ٢٦٢ _____ - معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية
- ٢٦٤ _____ - إنشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية
- _____ - اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منزوعة السلاح
- ٢٦٦ _____ النووي
- ٢٦٨ _____ - منع وضع الأسلحة النووية في الجو والقضاء

- ٢٦٩ - منع الأسلحة الكيميائية والبيولوجية
- ٢٧٠ - القيمة القانونية لمنهج نزع السلاح
- ٢٧٣ الفصل الرابع : المنهج الوضعي
- ٢٧٣ المبحث الأول : الأساس الذى يقوم عليه المنهج
- ٢٧٦ المبحث الثانى : تطور المنهج من خلال عمل الأمم المتحدة
- ٢٧٨ المبحث الثالث : حل المشكلة الاستعمارية
- ٢٨٧ الباب الثانى : المبادئ التى تسير عليها الأمم المتحدة
- ٢٩٠ الفصل الأول : مبدأ المساواة فى السيادة
- ٢٩٠ المبحث الأول : المفهوم التقليدى للسيادة
- ٢٩٢ المبحث الثانى : مدلول فى السيادة فى الميثاق
- ٢٩٤ المبحث الثالث : الآثار الدولية للسيادة
- ٢٩٥ تطور مبدأ السيادة
- ٢٩٨ الفصل الثانى : مبدأ الامتناع عن استخدام القوة
- ٢٩٨ المبحث الأول : مضمون المبدأ
- ٢٩٩ المبحث الثانى : القيود على المبدأ
- ٢٩٩ حق الدفاع الشرعى
- ٣٠١ حق الدفاع الجماعى
- ٣٠٣ الأمن الجماعى
- ٣٠٤ المبحث الثالث : نطاق سريان المبدأ
- ٣٠٧ الفصل الثالث : مبدأ خطر التدخل فى شئون الدول الأخرى
- ٣٠٧ المبحث الأول : مضمون المبدأ
- ٣٠٩ المبحث الثانى : التدخل المحظور
- ٣١١ المبحث الثالث : التدخل المشروع

- الفصل الرابع : مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ٣١٤
- مضمون المبدأ فى أجهزة الأمم المتحدة ٣١٤
- الفصل الخامس : مبدأ حسن الجوار ٣١٨
- الفصل السادس : مبدأ تقرير المصير ٣٢٠
- المبحث الأول : الأشخاص المقرر لهم الحق ٣٢٠
- المبحث الثانى : مضمون الحق ٣٢٢
- المبحث الثالث : تنهيد تقرير المصير والضمانات الدولية ٣٢٤
- المبحث الرابع : الطبيعة القانونية للمبدأ ٣٢٦
- تقرير المصير وحقوق الإنسان ٣٢٩
- الفصل السابع : مبدأ حقوق الإنسان وحرياته ٣٣٠
- المبحث الأول : تطور الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان ٣٣١
- المبحث الثانى : حقوق الإنسان فى الميثاق ٣٣٢
- المبحث الثالث : المقصود بحقوق الإنسان ٣٣٨
- المبحث الرابع : الحماية الدولية لحقوق الإنسان ٣٣٩
- الباب الثالث : الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة ٣٤٣
- الفصل الأول : العضوية فى المنظمات الدولية ٣٤٥
- المبحث الأول : شروط العضوية ٣٤٥
- ١ - الأعضاء الأصليون والأعضاء للتضمين ٣٤٥
- ٢ - الشروط الموضوعية للعضوية ٣٤٦
- ٣ - الشروط الاجرائية للعضوية ٣٤٧
- مشكلة عضوية الصين ٣٤٩
- المبحث الثانى : عوارض العضوية ٣٥٤
- عضوية جنوب أفريقيا ٣٥٥

٣٥٧	الفصل الثاني : الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة
٣٥٩	المبحث الأول : الجمعية العامة
٣٥٩	أولا : الصفة البرلمانية للجمعية
٣٦٠	ثانيا : اختصاصات ووظائف الجمعية
	الوظيفة السياسية - الوظيفة الإدارية والمالية
٣٦٤ - ٣٦١	والإشرافية
٣٦٤	الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية
٣٦٦	ثالثا : تطور اختصاصات الجمعية
٣٧١	١ - إنشاء الجمعية الصغيرة
	٢ - شئون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة
٣٧٢	بالحكم الذاتي
٣٧٤	٣ - قرار الاتحاد من أجل السلم
٣٧٨	رابعا : الاجراءات أمام الجمعية
	دورات الانعقاد - جدول الأعمال - لغات العمل
٣٨٣ - ٣٧٨	- لجان الجمعية
٣٨٤	المبحث الثاني : مجلس الأمن
٣٨٤	١ - أهمية هذا الفرع وطبيعته
٣٨٧	٢ - الاجراءات أمام المجلس
	الاجتماعات - من له حق طلب انعقاد المجلس -
	مساهمة الدول غير الأعضاء في المجلس - مقر
	الانعقاد - دورات المجلس الهامة - رئيس
٣٨٧ - ٣٩٠	المجلس - الأعضاء في المجلس - لغات المجلس
٣٩٠	٢ - لجان المجلس

- اللجان الدائمة - اللجان المؤقتة ٣٩٠ - ٣٩١
- ثالثا : اختصاصات المجلس
- (١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن ٣٩١
- (أ) التسوية السلمية للمنازعات ٣٩١
- (ب) الأمن الجماعى ٣٩٤
- (٢) الاختصاصات الإدارية والدستورية ٣٩٥
- سلطات انتخابية ٣٩٥
- سلطات عقابية ٣٩٥
- سلطات دستورية ٣٩٦
- المبحث الثالث : المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٧
- أولا : سابقة عصبة الأمم ٣٩٧
- ثانيا : طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٨
- ثالثا : وظائف وسلطات المجلس ٤٠٠
- الدراسات - التوصيات - الاتفاقات - المؤتمرات
- مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ٤٠٠ - ٤٠١
- رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى بالوكالات
- المنظمات التي ينسق بينها المجلس - وسائل ٤٠٣
- التنسيق
- علاقة المجلس بالمنظمات غير الحكومية ٤٠٤
- العلاقة مع المنظمات الإقليمية ٤٠٧
- الاجراءات في نطاق المجلس ٤٠٨
- لجان المجلس ٤٠٨
- اللجان الاقتصادية الإقليمية ٤١٠

٤١٠..... اللجان الأساسية للمجلس

المبحث الرابع

..... مجلس الوصاية

٤١٣..... أولا : طبيعة المجلس ووظائفه

٤١٣..... ثانيا : سلطات المجلس ووسائل ممارسة

..... الاختصاصات

٤١٥..... ثالثا : الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية

٤١٧..... مشكلة ناميبيا

٤١٨..... رابعا : اتفاقيات الوصاية

٤٢٣..... خامسا : دور الجمعية والمجلس في نطاق الوصاية

٤٢٣..... سادسا : الاجراءات في نطاق مجلس الوصاية

٤٢٦..... المبحث الخامس : محكمة العدل الدولية

٤٢٦..... ١ - المنازعات القانونية

٢ - محكمة العدل جهاز رئيسي للأمم المتحدة

٤٢٧..... ٣ - صلة محكمة العدل بالمحكمة الدائمة للعدل

٤٣٠..... ٤ - تنظيم المحكمة

تشكيل المحكمة - النظام القانوني للقضاة -

شرط التوزيع الجغرافي في قضاء المحكمة

٤٣٣ - ٤٣٧..... ٥ - اختصاص المحكمة

..... الاختصاص القضائي

٤٣٨..... الاختصاص الاتقائي

٤٤٩..... ٦ - مقر المحكمة

٤٥٤..... ٧ - القانون الذي تطبقه المحكمة

- ٤٥٦ ٨ - الاجراءات أمام المحكمة
- ٤٥٧ ٩ - حكم المحكمة
- ٤٦٠ ١٠ - تنفيذ أحكام المحكمة
- ٤٦٥ تقدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية
- ٤٦٥ المبحث السادس : الأمانة للأمم المتحدة
- ٤٦٥ ١ - دور الأمانة فى نظام الأمم المتحدة
- ٤٦٦ ٢ - تكوين الأمانة العامة
- اختيار الأمين العام والشروط الواجب توافرها
- ٤٦٨ فيه
- ٤٧٠ النظام القانونى لموظفى الأمانة
- ٤٧٠ وظائف وسلطات الأمين العام
- ٤٧١ الوظيفة الإدارية والفنية
- ٤٧٤ الوظيفة السياسية
- ٤٧٦ امتيازات وحصانات الموظفين
- ٤٧٧ الفصل الثالث : تطور أجهزة الأمم المتحدة
- ٤٧٧ أولا : الأجهزة العسكرية
- ٤٧٨ ثانيا : الأجهزة المعنية بالتنمية
- ٤٧٩ ثالثا : الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية
- ٤٨٠ الفصل الرابع : تمثيل الدول وتصويتها فى الأمم المتحدة
- ٤٨٠ المبحث الأول : تمثيل الدول
- ٤٨١ ١ - قاعدة المساواة فى التمثيل
- ٤٨٦ ٢ - حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة
- ٤٨٧ المبحث الثانى : التصويت فى الأمم المتحدة

- أولا : الامتيازات التي يقوم عليها حق الاعتراض ٤٩١
ثانيا : حدود حق الاعتراض ٤٩٢
المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ٤٩٣
التفرقة بين النزاع والموقف ٤٩٤
أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت ٤٩٥
أثر مباشرة حق الاعتراض ٤٩٥
رابعا : تقييد حق الاعتراض ٤٩٨
المبحث الثالث : القيمة القانونية لقرارات الأمم المتحدة ٥٠١

القسم الثاني

- الوكالات المتخصصة ٥٠١
الفصل الأول : الوكالات المتخصصة والقانون الدولي للتعاون ٥٠١
المبحث الأول - التعريف بالقانون الدولي للتعاون ٥٠٧
المبحث الثاني : الوكالات المتخصصة لتحقيق التعاون
الدولي ٥١٤
المبحث الثالث : منظمات المواصلات والاتصالات ٥١٥
أولا : منظمة الطيران المدني الدولية ٥١٩
ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية ٥٢١
ثالثا : اتحاد البريد العالمي ٥٢٤
المبحث الرابع : حفل الشئون الاجتماعية ٥٢٥
أولا : منظمة العمل الدولية ٥٢٧
ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ٥٢٨
ثالثا : برنامج الغذاء العالمي ٥٢٩
رابعا : الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ٥٣٠

- ٥٣٢ خامسا : منظمة الصحة العالمية
- ٥٣٣ المبحث الخامس : الحقول الاقتصادية والمالية
- ٥٣٤ أولا : البنك الدولي للإنشاء والتعمير
- ٥٣٥ ثانيا المؤسسة المالية الدولية
- ٥٣٥ ثالثا : هيئة التنمية الدولية
- ٥٣٥ رابعا : صندوق النقد الدولي
- ٥٣٥ خامسا : منظمة التجارة الدولية والاتفاق العام
- ٥٣٧ بشأن التعريفات والتجارة
- ٥٣٨ المبحث الخامس : حقل الشئون العلمية
- ٥٣٩ أولا : منظمة الأرصاد الجوية
- ٥٤١ ثانيا : منظمة اليونسكو
- ٥٤٢ ثالثا : الوكالة الدولية للطاقة الذرية
- ٥٤٤ رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية
- ٥٤٤ الفصل الثاني : النظام القانوني للوكالات المتخصصة
- ٥٤٨ المبحث الأول : العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات
- ٥٤٨ المبحث الثاني : الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة
- ٥٥١ أولا : العضوية في المنظمات المتخصصة
- ٥٥١ ثانيا : أجهزة الوكالات المتخصصة
- ٥٥١ ١ - الأجهزة العامة أو الرئيسية
- ٥٥٢ ٢ - تشكيل الفروع العامة
- ٥٥٣ ٣ - دورات الاتعاقد
- ٥٥٥ ٤ - العضوية
- ٥٦٧ ٥ - الأجهزة التنفيذية

الكتاب الثالث

- ٥٦٨ المنظمات الإقليمية ✓
٥٦٩ تمهيد - خطة البحث
٥٧٠ الباب الأول : الأساس النظرى للتنظيم الدولى
٥٧٤ الفصل الأول : نظرية الإقليمية
٥٧٦ الفصل الثانى : الإقليمية كطريق إلى العالمية ✓
٥٩٧ الفصل الثالث : رفض الإقليمية
٥٨٧ الفصل الرابع : التنظيم الإقليمى فى إطار التنظيم العالمى ✓
٥٨٩ الباب الثانى : أهم المنظمات الدولية فى عالمنا المعاصر
٥٨٩ الفصل الأول : التنظيم الدولى الأوربى
٥٩٣ أولا : اتحاد أوروبا الغربية
٥٩٨ ثانيا : مجلس أوروبا
٦٠٠ ثالثا : الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان
٦٠٢ رابعا : الجماعة الأوربية للفحم والصلب
٦٠٢ خامسا : السوق الأوربية المشتركة
٦٠٥ سادسا : الجماعة الأوربية للنشاط الذرى
..... سابعا : حلف شمال الأطلسى

